Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4250**
17. Wahlperiode 13. 12. 2010

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan 2010

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 12. Dezember 2010.

Seite

Einleitung und Zusammenfassung

Der Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur Lage in Afghanistan dient der Unterrichtung des Deutschen Bundestags. Dort wurde die Forderung erhoben, eine umfassende Bestandsaufnahme des deutschen Engagements vorzunehmen.[1] Die Bundesregierung hat sich dieser Aufgabe gerne gestellt und legt ihren Bericht als öffentliches Dokument vor.

Die in Afghanistan engagierten Ressorts – Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium des Innern (BMI), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – haben den vorliegenden Bericht unter Leitung des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für Afghanistan und Pakistan, Botschafter Michael Steiner, gemeinsam erstellt.

Der Bericht stützt sich unter anderem auf die Fachexpertise und Einschätzungen von insgesamt rund hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesministerien in Berlin und Bonn, der Botschaft Kabul und ihrer Außenstellen, der deutschen Vertreter in internationalen Stäben sowie der Wiederaufbauteams im deutschen Verantwortungsbereich im Norden Afghanistans. Gleichzeitig hat die Bundesregierung bereits bei der Erstellung der hier zu behandelnden Themen und Kriterien externen Sachverstand zu Rate gezogen. Wissenschaftliche Expertise wurde gehört – auch bei einer öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags am 23.11.2010 –, gelesen und ausgewertet, zum Teil auch im Text zitiert. Die Gliederung des Berichts lehnt sich an bestehende und im internationalen Rahmen abgestimmte Schemata an, etwa denen der NATO oder der Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA), die gemeinsame Vereinbarungen zwischen der internationalen Gemeinschaft und der afghanischen Regierung widerspiegeln.

In engster Zusammenarbeit aller Beteiligten wurde versucht, unser Engagement in Afghanistan so abzubilden, wie es ist: ein langfristiger, solider Beitrag zu den Fundamenten und dem weiteren Aufbau eines eigenständigen und stabilen Staats. Naturgemäß steht das deutsche Engagement im Norden Afghanistans im Vordergrund, es wird aber im Rahmen der Gesamtentwicklung und anderer internationaler Beiträge betrachtet.

Der Bericht erinnert auch an den Ausgangspunkt und fortgeltenden Grund für die enormen Anstrengungen und Opfer der Bundeswehr wie der zivilen Vertreter und Aufbauhelfer bei ihrem Einsatz: Die Bedrohung auch der Bundesrepublik Deutschland durch internationalen Terrorismus und islamistischen Extremismus. Um es hier deutlich zu sagen: Das vielfältige, zivil-militärische und diplomatische deutsche Engagement in Afghanistan ist ein Beitrag zur Sicherheitsvorsorge gegen Gefahren, die nicht erst an unseren Grenzen entstehen. Gemeinsam mit der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft hat sich die Bundesregierung zu einem Beitrag an der Aufgabe verpflichtet, die Bedrohungen einer immer enger verflochtenen Welt dort zu bekämpfen, wo sie entstehen, und eine langfristige Stabilisierung und Entwicklung Afghanistans zu fördern.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in die drei zentralen Aufgabengebiete des internationalen Engagements in Afghanistan, und zwar Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung:

Sicherheit

Die **Terrorangriffe** vom 11. September 2001 haben gezeigt, wie leicht unsere Sicherheit durch radikale Fanatiker aus entlegensten Gegenden der Welt bedroht werden kann. Afghanistan unter den Taliban war ein solcher Ort. Im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses (NATO) und der Staatengemeinschaft hat sich die Bundesrepublik Deutschland damals bereit erklärt, einen Beitrag zu Befriedung und Wiederaufbau dieses gefährlichen und quasi rechtsfreien Raums zu leisten. Der Sturz der Taliban und das entschlossene Vorgehen gegen das Terrornetzwerk Al-Qaida haben den dort agierenden Terrornetzwerken den sprichwörtlichen Boden entzogen und die unmittelbar aus den afghanischen Rückzugsräumen ausgehende **Bedrohung** zunächst eingedämmt. Auf Dauer kann aber nur ein hinreichend stabiler afghanischer Staat dafür sorgen, dass von seinem Boden keine Gefahr mehr ausgeht.

Der Aufbau eines neuen afghanischen Gemeinwesens begann 2002 in einer trügerisch ruhigen Sicherheitslage. Das deutsche Engagement in Afghanistan hat im Zuge seiner Anpassungen an die Herausforderungen des Einsatzes wirksame neue Instrumente der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Konfliktgebieten hervorgebracht, angesichts der anfänglichen Erfolge jedoch zuweilen auch unrealistische Zielsetzungen. Doch die zunächst unterlegenen Taliban und andere ehemalige Kriegsfürsten sammelten im Exil – zumeist in Pakistan – neue Kräfte und schlugen zurück. Die **Sicherheitslage** in Afghanistan verschlechterte sich ab 2006 erheblich. Soldaten der Bundeswehr standen erstmals im Gefecht; allzu oft waren auch in Deutschland Gefallene zu beklagen. 2010 wurde zum verlustreichsten Jahr der internationalen Militärpräsenz. Dies liegt nicht zuletzt am Truppenaufwuchs der internationalen Schutztruppe ISAF und der gestiegenen Operationsdichte.

Das Jahr 2010 könnte jedoch auch als **Wendepunkt** betrachtet werden. Die neue ISAF-Strategie, der Aufwuchs an truppenstellenden Nationen und der ISAF-Truppenstärke und die inzwischen Wirkung zeigende Ausbildung einsatzfähiger afghanischer Sicherheitskräfte haben 2009 und 2010 die Voraussetzungen dafür geschaffen, den Abwärtstrend zu stoppen. Die internationale Gemeinschaft verfolgt nun eine gemeinsame Strategie. Wenn jetzt noch der beginnende, bei den Konferenzen von London und Kabul international indossierte politische Prozess einer nationalen Versöhnung Realität wird, dann sind alle Voraussetzungen für eine spürbare **Trendwende** im Jahr 2011 gegeben.

Eine wichtige Klarstellung ist 2010 mit einer planbaren zeitlichen Perspektive des Engagements mit kämpfenden Truppen hinzugekommen. Die Bundesregierung hat stets betont, dass sie nicht dauerhaft militärisch in Afghanistan bleiben wolle. Beim NATO-Gipfel von Lissabon im November wurde die Unterstützung für das Ziel Präsident Karzais bekräftigt, dass die afghanische Regierung bis Ende 2014 schrittweise die Sicherheitsverantwortung für das ganze Land übernimmt. Die internationale Präsenz in Afghanistan wird sich in den Jahren 2011-2014 also entscheidend verändern – von der Transition zur Transformation. Ziel der Bundesregierung ist es, 2011 auch im deutschen Verantwortungsbereich im Norden den **Transitionsprozess** einzuleiten. Dies wird nicht sofort zu einem Abzug von Soldaten führen, dafür aber eine klare Perspektive ab 2012 eröffnen.

Afghanistan bleibt für die Staatengemeinschaft aber auch nach dem Abzug ihrer Kampftruppen eine **langfristige Aufgabe**. Eine dauerhafte regionale Stabilisierung erfordert eine

konstruktive Einbindung der Nachbarstaaten und aller in der Region einflussreichen Akteure. Dazu gibt es bisher nur Ansätze. Das Land wird absehbar mehr Sicherheitskräfte benötigen, als es sich selbst finanziell leisten kann. Ihre Ausbildung und Unterstützung wird fortgesetzt werden müssen. Die zivile Aufbauhilfe wird weiter an Bedeutung gewinnen. Die Bundesregierung hat daher ab 2010 die Mittel für Wiederaufbau und Entwicklung auf jährlich bis zu 430 Mio. Euro verdoppelt.

Regierungsführung

Seit 2001 wurden in Afghanistan wesentliche **staatliche Institutionen** neu geschaffen. Ein immer noch fehlendes staatliches Gewaltmonopol, Korruption, mangelnde Entschlossenheit, willkürliche Entscheidungsprozesse sowie unzureichende personelle Kapazitäten der Regierung beeinträchtigen jedoch weiterhin eine effektive Ausübung der Staatsgewalt in Kabul wie in den Provinzen. Auch die internationale Präsenz hat daran noch nicht genug ändern können. Die **Legitimität** der Regierung gegenüber der Bevölkerung wird von Fortschritten in diesem Bereich abhängen. Hier sind in erster Linie eigene afghanische Anstrengungen erforderlich, die mit einem langfristigen Bewusstseinswandel einhergehen müssen.

Allerdings ist der Wille der afghanischen Regierung, eine transparente und politischer Einflussnahme enthobene **Verwaltung** aufzubauen, noch zu gering. Partikular- und Klientelinteressen stehen einer rechtsstaatlichen und entwicklungsorientierten Verwaltung entgegen. Eine weitere Schwierigkeit sind erhebliche Bildungsdefizite des Personals und die Konkurrenz mit internationalen Akteuren um die besten Köpfe.

Im afghanischen **Justizsektor** bestehen weiterhin gravierende Defizite; seit 2007 ist in einzelnen Bereichen immerhin eine spürbare Richtungsänderung erkennbar. Besonders bei der Bekämpfung der **Korruption** ist aber kaum Fortschritt zu verzeichnen. Afghanistan bleibt auf dem vorletzten Platz des Transparency International-Index. Auch die Einrichtung von Sondereinheiten zur Korruptionsbekämpfung täuscht nicht darüber hinweg, dass der afghanische Staat seiner Verantwortung hier nicht ausreichend nachgekommen ist.

Die **Menschenrechtslage** in Afghanistan hat sich seit 2001 hingegen verbessert. Sie entspricht aber noch nicht internationalen Standards. Die Bundesregierung wird sich weiterhin dafür einsetzen, dass sich Sicherheit und Menschenrechte nicht widersprechen.

Die Hoffnungen der afghanischen Bevölkerung wie der internationalen Gemeinschaft auf die Errichtung einer afghanischen Demokratie nach dem Sturz des autoritären Taliban-Regimes wurden durch negative Erfahrungen von Wahlbetrug, Amtsmissbrauch und Unterdrückung der Meinungsfreiheit getrübt. Trotzdem: Fortschritt bei **freier Meinungsäußerung** und **demokratischer Willensbildung** ist in Afghanistan greifbar und sichtbar.

Mittlerweile sind sich alle Akteure einig: Militärisch ist der Konflikt in Afghanistan nicht zu lösen. Zur Sicherheitspräsenz muss eine „politische Lösung“ hinzukommen: ein Prozess der **Verständigung** und des **politischen Ausgleichs mit der Insurgenz**. Die afghanische Regierung hat 2010 erste Schritte in Richtung einer politischen Konfliktbewältigung

eingeleitet. Damit ist ein Prozess in Gang gekommen, der möglicherweise ein entscheidender Teil der politischen Bewältigung des Konfliktes sein wird. Dabei müssen nicht verhandelbare „rote Linien“ gelten: Gewaltverzicht, Loslösung vom Terrorismus und Anerkennung des Verfassungsrahmens.

Bei der **Drogenbekämpfung** ist ebenfalls kein ausreichender Fortschritt zu konstatieren. Während die Anbaufläche reduziert werden konnte – 20 der 34 Provinzen sind opiumfrei –, wurde dies in den verbleibenden Gebieten durch intensivere Bewirtschaftung ausgeglichen.

Durch entschlossene Reformen konnte der afghanische **Staat seine Einnahmen** seit 2002 verzehnfachen. Gleichwohl kann er vorerst nicht einmal die Hälfte seiner laufenden Kosten noch nicht aus eigenen Einnahmen finanzieren. Afghanistan wird somit auf absehbare Zeit auf internationale Unterstützung angewiesen sein.

Entwicklung

Afghanistan ist eines der ärmsten Länder der Welt. Seit 2002 hat sich die afghanische Wirtschaft – ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau – ausgesprochen dynamisch entwickelt. Besonders auf dem Land bleibt die Armut allerdings weiter groß.

Die ländliche Bevölkerung lebt überwiegend von der **Land- und Viehwirtschaft**. Schwieriges Gelände und extremes Klima, mangelndes Bewässerungsmanagement und starke Ressourcendegradation stellen die Entwicklung der Land- und Viehwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen. Die landwirtschaftlichen Erträge bleiben stark vom jeweiligen Niederschlag abhängig. Auch in guten Erntejahren kann sich Afghanistan wegen mangelnder Transport- und Lagerkapazität noch nicht selbst versorgen. Die afghanische Regierung konnte mit internationaler und deutscher Unterstützung dennoch stetige Fortschritte bei der Entwicklung des ländlichen Raums erreichen.

Die **Infrastruktur** in Afghanistan war zu Beginn des internationalen Engagements nur schwach ausgebaut und, sofern vorhanden, weitgehend zerstört. Seit 2001 wurden bei der Trinkwasser- und Energieversorgung und bei der Verbesserung der Verkehrswege erhebliche Fortschritte erzielt. Das afghanische Straßennetz ist größer und besser ausgebaut als je zuvor, und zumindest die großen Städte haben wieder eine durchgehende Stromversorgung. Der Zugang der Bevölkerung zu sauberem Trinkwasser ist allerdings noch sehr begrenzt.

Das afghanische **Bildungswesen** war in den Jahren des Bürgerkriegs und unter den bildungsfeindlichen Taliban weitgehend kollabiert. Zahlreiche Schulen wurden zerstört; Mädchen und Frauen waren vom Zugang zu Bildungseinrichtungen ausgeschlossen. Dies hat sich grundlegend geändert. Seit dem Ende der Taliban-Herrschaft zeigen sich insbesondere im Bereich der Grundbildung beachtenswerte Erfolge. Die Bundesregierung engagiert sich im Schulsektor, bei der Lehrerausbildung, bei der Förderung von Deutsch als Fremdsprache und bei der Alphabetisierung und Erwachsenenbildung. Es bestehen zahlreiche Partnerschaften zwischen deutschen und afghanischen Universitäten.

Eine angemessene **Gesundheitsversorgung** ist für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes und unmittelbar für die afghanische Bevölkerung von großer Bedeutung. Seit 2001 sind klare Fortschritte zu verzeichnen. Der zuvor kaum vorhandene Zugang zu ärztlicher Versorgung und Krankenhäusern hat sich bereits erheblich verbessert. Die Sterblichkeitsrate sinkt. Die Verbesserung der Lebensverhältnisse wird von der afghanischen Bevölkerung wahrgenommen; dies trägt zur Stabilisierung des Landes bei.

In Afghanistan wächst eine **junge Generation** heran, mit Zugang zu anderen Kulturen und neuen Bildungschancen. Dies ist ein Fortschritt an sich, der Erwartungen an die Zukunft weckt, aber im Kontrast zu einer sehr konservativen Gesellschaft steht. Wird diese junge Generation enttäuscht, drohen Abwendung und Radikalisierung und damit ein zusätzliches Konfliktpotenzial.

Viele der in Afghanistan erreichten Fortschritte konnten nur mit **internationaler Hilfe** erreicht werden. Soll diese Entwicklung fortgesetzt werden, sind eigene Anstrengungen der afghanischen Regierung ebenso notwendig wie eine langfristige, planbare und an afghanischen Prioritäten ausgerichtete Unterstützung der internationalen Gemeinschaft.

---

[1] So auch MdB a.D. Winfried Nachtwei bei einer öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags am 23.11.10.

I. Sicherheit

Ziel der Staatengemeinschaft ist und bleibt ein souveränes und hinreichend stabiles Afghanistan, das die in seiner Verfassung verankerten Menschenrechte achtet und von dessen Boden keine Gefahr für die Region und die Staatengemeinschaft ausgeht.

Seit 2006 verdeutlichen die teilweise heftigen Auseinandersetzungen mit den Aufständischen im Norden, dass sich auch dort die Sicherheitslage verschlechtert hat.

Eine neue Strategie der Staatengemeinschaft, erheblich größere zivile wie militärische Anstrengungen und die ersten Erfolge der Aufstellung und Ausbildung leistungsfähiger afghanischer Sicherheitskräfte konnten diesen Trend Ende 2010 erstmals stoppen. Ganz allmählich kommen auch politische Prozesse zur Verständigung mit der Aufstandsbewegung in Gang.

Beim NATO-Gipfel von Lissabon im November 2010 wurde die Unterstützung für das Ziel Präsident Karzais bekräftigt, dass die afghanische Regierung bis Ende 2014 schrittweise die Sicherheitsverantwortung für das ganze Land übernimmt. Der Anfang 2011 beginnende Transitionsprozess wird das internationale Engagement in Afghanistan grundlegend verändern. Im Zuge der Übergabe der Sicherheitsverantwortung beabsichtigt die Bundesregierung einzelne nicht mehr benötigte Fähigkeiten – soweit die Lage dies erlaubt – ab Ende 2011/2012 zu reduzieren.

1. Sicherheitslage im gesamten Land

Die Sicherheitslage in Afghanistan hatte sich nach dem Sturz des Taliban-Regimes 2001 und einer anfänglichen Stabilisierung in den Jahren 2001-2005 seit 2006 stetig verschlechtert. Sie ist jedoch durch große regionale wie saisonale Unterschiede geprägt.

Die neue ISAF-Strategie, der Aufwuchs der ISAF-Truppenstärke auf etwa 133.000 und die verstärkte Ausbildung einsatzfähiger afghanischer Sicherheitskräfte haben die Voraussetzung dafür geschaffen, den Trend 2010 erstmals zu stoppen. Dies nährt die Erwartung, dass die zunehmende Professionalisierung der afghanischen Sicherheitskräfte sowie der beginnende politische Prozess einer nationalen Versöhnung und Reintegration im Laufe des Jahres 2011 zu einer Verbesserung der Sicherheitslage und einer Trendwende führen werden. Es wird allerdings weiterhin großer internationaler Anstrengungen bedürfen, die Fähigkeiten der afghanischen Streitkräfte und Polizei noch weiter auszubauen und aufrecht zu erhalten.

Für die internationale Unterstützungstruppe ISAF ist 2010 das verlustreichste Jahr seit Beginn der Mission 2001. Dem im Landesvergleich ruhigeren Norden und Westen stehen unverändert ein umkämpfter Süden, Südwesten und Osten des Landes gegenüber. Die Hauptstadt Kabul gehört trotz vereinzelter spektakulärer Anschläge weiterhin zu den relativ stabilen Landesteilen. Dies ist umso bemerkenswerter, als die afghanische Regierung dort bereits 2008 die Sicherheitsverantwortung übernommen hat.

Ausgangspunkt des internationalen militärischen Engagements in Afghanistan waren die Anschläge des 11. September 2001, deren Urheber sich mit Duldung der Taliban in Afghanistan aufhielten. Die Staatengemeinschaft war sich einig, dass dieser terroristischen Bedrohung entschlossen begegnet werden müsse. Diese richte sich nicht gegen ein einzelnes Land, sondern gegen die ganze Welt. Weitere Anschläge waren und sind jederzeit zu befürchten, solange der internationale Terrorismus Unterstützung von Regierungen oder Unterschlupf in rechtsfreien Räumen findet. Die NATO betrachtete die Anschläge in den USA als einen Angriff auf das gesamte Bündnisgebiet, mit den daraus folgenden Beistandsverpflichtungen. Die Bundesregierung stimmte dem ausdrücklich zu und erklärte ihre Solidarität.

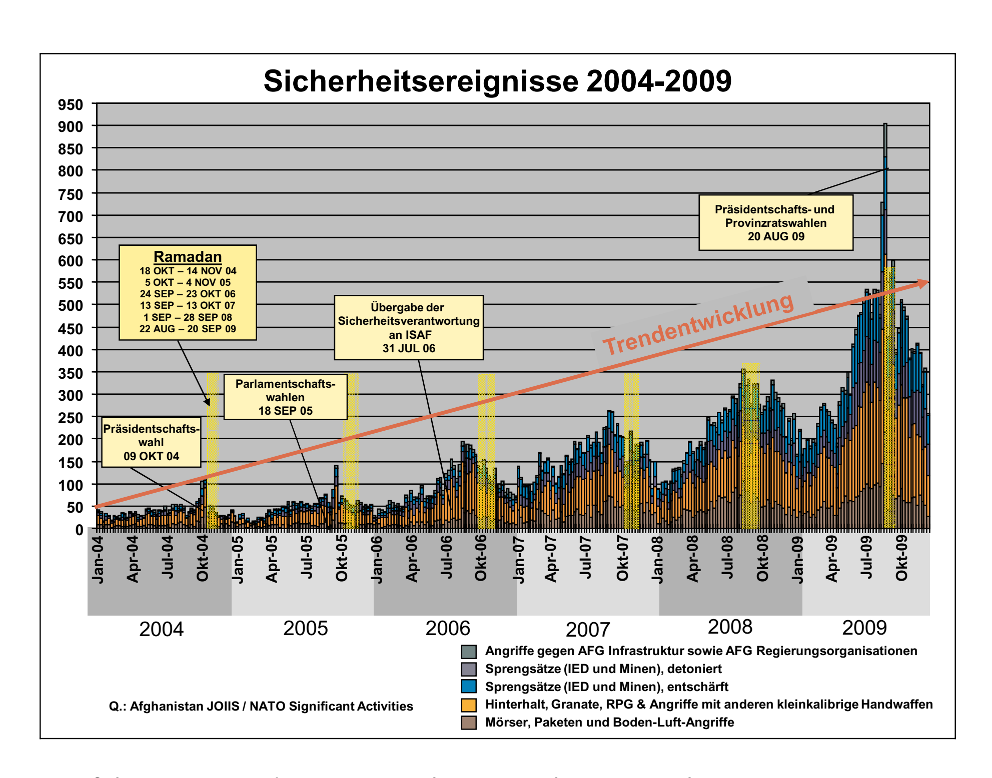
Als ein Ultimatum nicht zur Auslieferung von Al-Qaida-Führer Osama bin Laden aus Afghanistan führte, stürzte eine internationale Koalition das Taliban-Regime innerhalb weniger Wochen. Eine internationale Konferenz auf dem Petersberg führte unter Vermittlung der Vereinten Nationen zur Bildung einer afghanischen Übergangsregierung. Noch im Dezember 2001 mandatierte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Resolution 1386 eine Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (International Security Assistance Force, ISAF), um den in Bonn vorgezeichneten Aufbau eines demokratischen afghanischen Staatswesens zu unterstützen. Im August 2003 übernahm die NATO die zuvor zwischen den Truppenstellern wechselnde Führung der ISAF. Der Verantwortungsbereich der ISAF – zunächst nur Kabul und Umgebung – wurde ab 2004 schrittweise auf das gesamte Land ausgedehnt.[2] Die ISAF-Truppenstärke wuchs bis Ende 2010 von anfangs 3.000 auf rund 133.000 an.

Die stetig wachsende Militärpräsenz hat bisher nicht zu einer signifikanten und nachhaltigen Verbesserung der Sicherheitslage geführt. Die Zahl der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ) hat im Laufe der ISAF-Operation und insbesondere seit 2006 kontinuierlich zugenommen.[3] Die Bedrohung in Afghanistan ist weiterhin erheblich. Die Zahl der Zwischenfälle nahm in den ersten drei Quartalen 2010 im Verhältnis zum Vorjahr landesweit um 95% zu. Die Zahl der Sprengfallen stieg um 105%; sie kosteten drei von vier in Afghanistan gefallenen Soldaten der internationalen Streitkräfte das Leben. Dagegen nahm die Anzahl der Selbstmordanschläge 2010 im Vergleich zum Vorjahr landesweit um 37% ab.

Woher kommen die Sicherheitsrisiken in Afghanistan?

- **Abwesenheit von Staatlichkeit**
- **Bewaffnete Aufstandsbewegungen**
- **Internationale Terrornetzwerke**
- **Regierungsfeindliche Kräfte**
- **Organisierte (Drogen-)Kriminalität**
- **Klein- und Bandenkriminalität**
- **Ethnische Auseinandersetzungen**

Die seit Jahren erkennbare Zweiteilung der Sicherheitslage in einen verhältnismäßig ruhigeren Norden und Westen und einen deutlich unruhigeren Süden, Südwesten und Osten des Landes (etwa 90% der Zwischenfälle) gilt weiterhin. In Nord-Afghanistan wird die allgemeine Bedrohungslage von der Bundesregierung als niedrig bis erheblich bewertet.[4] Dennoch hat sich auch dort die Anzahl der Zwischenfälle 2010 gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt (+110%). Dies spiegelt zum einen die schlechte Sicherheitslage in den Provinzen Kundus, Baghlan und Faryab wider, liegt aber auch in der erhöhten Operationsdichte von ISAF begründet. In den Regionalkommandos Süd und Südwest stieg die Zahl der Sprengfallen (Improvised Explosive Device, IED) im Jahr 2010 um 170%.



In Afghanistan sind von Dezember 2001 bis November 2010 insgesamt 2.170 internationale ISAF Soldatinnen und Soldaten gefallen. 44 Soldaten der Bundeswehr mussten ihr Leben lassen. Drei deutsche Polizeibeamte fanden in Ausübung ihres Dienstes den Tod. Mit mehreren tausend gefallenen afghanischen Soldaten und im Dienst getöteten Polizisten seit 2001 hatten die afghanischen Sicherheitskräfte allerdings bei weitem die höchsten Verluste zu beklagen.

Nach Angaben der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (United Nations Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) kamen im ersten Halbjahr 2010 insgesamt 1.271 Zivilisten gewaltsam ums Leben.[5] Über 85% dieser Opfer hatte die Insurgenz zu verantworten, die bei ihren Taten keine Rücksicht auf die Zivilbevölkerung nimmt. Die Zahl der zivilen Opfer durch militärische Operationen der Alliierten hat hingegen seit 2009 um 30% abgenommen. Das hängt ganz wesentlich mit der durch den ISAF-Kommandeur General McChrystal eingeführten und von seinem Nachfolger General Petraeus fortgeführten Strategie der Aufstandsbekämpfung (Counter-Insurgency, COIN) zusammen, die dem Schutz der Zivilbevölkerung oberste Priorität beimisst.

Die ausschließlich statistische Erfassung von Sicherheitszwischenfällen zeichnet in ihrer Absolutheit jedoch ein unvollständiges Lagebild: Sie zeigt zwar quantitativ zutreffend, was sich ereignet – nicht aber, welche Ursachen dem Anstieg zugrunde liegen und welche Wirkungen sich daraus ergeben. Eine der zentralen Ursachen für den Anstieg der sicherheitsrelevanten Zwischenfälle (SRZ) liegt im Truppenaufwuchs der ISAF und der weiteren Steigerung von Operationsdichte und -tempo begründet. Die militärische Lagebeurteilung von ISAF-Kommandeur General David Petraeus stellt zum Ende des Jahres 2010 fest, dass der bewaffnete Aufstand (dazu eingehender Kapitel 3) geschwächt sei. Das Momentum der Insurgenz sei erstmals gestoppt. Dazu habe die gezielte Bekämpfung von Akteuren der mittleren und höheren Führungsebenen der Insurgenz beigetragen. Zugleich seien die Fähigkeiten der afghanischen Sicherheitskräfte gewachsen. Erhebliche Ausbildungsanstrengungen der internationalen Gemeinschaft haben zu einer größeren Professionalisie-

rung der afghanischen Armee und Polizei geführt (siehe dazu auch Kapitel 4-6). Die weitere Entwicklung der Sicherheitslage wird davon abhängen, ob die Perspektive einer politischen Verständigung trägt (siehe dazu Kapitel 16). Insgesamt besteht jedoch die begründete Erwartung, dass sich die bisherigen Anstrengungen und Opfer in den kommenden Jahren in Form einer nachhaltigen Stabilisierung auszahlen werden.

Warum hat sich die Sicherheitslage seit 2006 verschlechtert?

- **Ungenügende Präsenz nationaler und internationaler Sicherheitskräfte in weiten Landesteilen**
- **Erneutes Erstarken der Insurgenz nach Rückzug und Restitution im pakistanischen Grenzgebiet**
- **Wachsende Unterstützung für die Aufständischen innerhalb einer von den schwachen Leistungen und der Korruption der afghanischen Regierung enttäuschten Bevölkerung**

Ein bereits jetzt sichtbarer Erfolg der gemeinsamen Bemühungen ist die Sicherheitslage in der Hauptstadt Kabul. Dort übergab ISAF bereits im August 2008 die Verantwortung für die Sicherheit an die afghanischen Sicherheitskräfte (sogenannter Transfer of Lead Security Responsibility, TLSR). Diese haben sich in den vergangenen zwei Jahren dieser Aufgabe gewachsen gezeigt. Die Anzahl der Sicherheitszwischenfälle in Kabul hat sich auch 2010 nicht erhöht. Zwar wohnen dort über 10% der afghanischen Bevölkerung; es wurden jedoch nur 0,5% aller landesweit erfassten Zwischenfälle in Kabul gezählt. Potenzielle Terrorziele wie die Friedens-Dschirga im Juni 2010 oder die Kabul-Konferenz im Juli 2010, die erste Afghanistan-Konferenz auf afghanischem Territorium nach dem Sturz der Taliban, an der politische Vertreter von 70 Staaten und Organisationen teilnahmen, verliefen weitgehend ohne Zwischenfälle. Aufgrund des enormen Medieninteresses und der Dichte an „Hochwertzielen“ wird Kabul jedoch weiterhin im Fokus regierungsfeindlicher Kräfte bleiben, als Schauplatz für mögliche spektakuläre Anschläge.

---

[2] ISAF teilte Afghanistan 2004 in die Regionalbereiche Nord (Deutschland), West (Italien), Süd (im Wechsel Niederlande, Kanada, Großbritannien), Ost (USA) und Hauptstadt (im Wechsel Türkei, Frankreich, Italien) auf. Das bisherige Regionalkommando Süd wurde im Juni 2010 in das Regionalkommando Süd (neu, unter britischer Führung) und Südwest (USA) aufgeteilt.

[3] Als „Sicherheitsrelevanter Zwischenfall“ (SRZ) erfasst werden etwa Angriffe mit Handfeuer- und Panzerabwehrwaffen, Mörser- und Raketenangriffe, der Beschuss von Luftfahrzeugen, der Einsatz von Sprengfallen (Improvised Explosive Device, IED), Selbstmordanschläge und Überfälle auf Einrichtungen der Regierung sowie der nationalen oder internationalen Sicherheitskräfte.

[4] Hier werden folgende NATO-Einstufungen genutzt. NIEDRIG: Der Gegner verfügt über die Fähigkeit und/oder die Absicht, eigene oder verbündete Streitkräfte anzugreifen. Es liegen keine konkreten Anzeichen für bevorstehende Angriffe vor. MITTEL: Der Gegner verfügt über die Fähigkeit und die Absicht, eigene oder verbündete Streitkräfte anzugreifen. Allgemeine Anzeichen deuten auf möglicherweise bevorstehende Angriffe hin. ERHEBLICH: Der Gegner verfügt über die Fähigkeit und die Absicht, eigene oder verbündete Streitkräfte anzugreifen. Mit Angriffen wird in naher Zukunft gerechnet. Erkenntnisse zu konkreten Angriffszielen und Angriffszeiträumen liegen jedoch nicht vor. HOCH: Der Gegner verfügt über die Fähigkeit und die Absicht, eigene oder verbündete Streitkräfte anzugreifen. Angriffe gegen konkrete Angriffsziele in definierten Angriffsräumen sind in einem bestimmten Zeitraum zu erwarten.

[5] UNAMA, Human Rights Kabul, Afghanistan – Mid year report 2010.

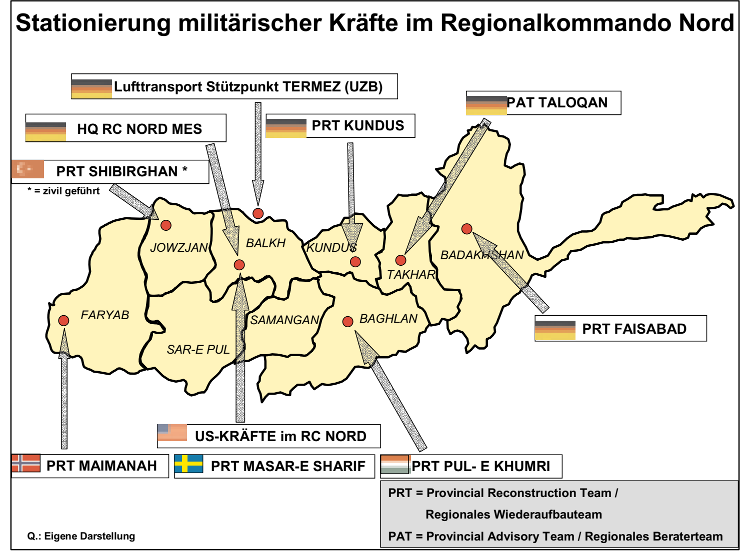
2. Sicherheitslage im ISAF Regionalkommando Nord

Der Norden Afghanistans ist für Deutschland von besonderem Interesse. Hier hat Deutschland als Leitnation die Regionalverantwortung im Rahmen der ISAF-Mission übernommen. Hier sind die meisten deutschen Soldaten stationiert. Hier befindet sich der Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und des zivilen Wiederaufbaus.

Die Sicherheitslage im deutschen Verantwortungsbereich ist deutlich besser als in anderen Landesteilen, hat sich regional jedoch seit 2006 verschlechtert. Im Herbst 2010 konnten in Schlüsselgebieten – etwa im Distrikt Chahar Darrah der Provinz Kundus – beachtliche Anfangserfolge erzielt werden, deren Dauerhaftigkeit jedoch noch nicht gesichert ist. Ob hier tatsächlich eine Trendwende eingeleitet wurde, wird sich ab Frühsommer 2011 zeigen.

Während in einigen Provinzen – etwa Badakhschan und Balkh – die zivile Aufbauarbeit im Vordergrund steht, bleiben militärische Einsätze gegen die Insurgenz insbesondere in Faryab, Kundus und Baghlan weiterhin erforderlich. Die Anschläge und Gefechte von Kundus haben die dort eingesetzten Soldaten, Beamten und Aufbauhelfer, aber auch die deutsche Öffentlichkeit mit der Wirklichkeit eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts konfrontiert.

Deutschland übernahm bereits mit der Eröffnung des ersten regionalen ISAF-Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Team, PRT) in Kundus 2003 Verantwortung im Norden Afghanistans. 2004 folgten das PRT in Faisabad, der Hauptstadt der Provinz Badakhschan, sowie eine Außenstelle der deutschen Botschaft Kabul in Herat. Mit der Neuordnung der ISAF-Verantwortungsbereiche (Deutschland im Norden, Italien im Westen) wurde diese nach Masar-e Scharif verlagert, wo 2006 das ISAF Regionalkommando Nord als Regional Area Coordinator (RAC) unter deutscher Führung entstand. Die deutschen Wiederaufbauteams werden gemeinsam zivil-militärisch geleitet. In ihnen sind neben Soldaten der Bundeswehr auch Vertreter des Auswärtigen Amts (AA), des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eingesetzt. 2007 richtete die Bundesregierung eine weitere Außenstelle in Taloqan in der Provinz Takhar ein (Provincial Advisory Team, PAT). 2010 ernannte sie einen Hohen Zivilen Vertreter für die Nordregion, der eng mit dem Hohen Zivilen Vertreter (Senior Civilian Representative, SCR) der NATO in Kabul zusammenarbeitet.



In den vergangenen Jahren hat sich die Sicherheitslage im Regionalkommando Nord unterschiedlich entwickelt. Während es in den meisten der neun Nord-Provinzen ruhig blieb, verschlechterte sich die Lage in Kundus, Baghlan und Faryab deutlich, besonders in den Distrikten Ghormach im Grenzbereich zu Faryab, Pul-e Khumri in Baghlan sowie Chahar Darrah und Imam Sahib in Kundus. Wurden im gesamten Jahr 2005 im Norden weniger als 50 sicherheitsrelevante Zwischenfälle gezählt, waren es 2009 schon 700. Diese Zahl wurde im Jahr 2010 bereits Anfang Oktober übertroffen. Auch dies sind aber nur rund 4% der landesweit erfassten Zwischenfälle.

Der Anstieg der Gewalt in Kundus und Faryab geht mit einer verstärkten Rückführung paschtunischer Flüchtlinge vornehmlich aus Pakistan einher. Diese Paschtunen hatten sich erst in den 1930er Jahren im Norden großflächig angesiedelt. Vor der sowjetischen Invasion (1979), vor dem auf die Besatzung (1979-89) und den Fall der Regierung Nadschibullah (1992) folgenden Bürgerkrieg (1992-96) oder vor den Kämpfen zwischen Nordallianz und Taliban (1996-2001) waren sie jeweils wieder aus ihren Heimatgebieten geflohen. Nach ihrer Rückkehr ab etwa 2004 waren ihre Ländereien in Nord-Afghanistan nun vielfach von dort ansässigen Einheimischen besetzt. Die paschtunische Minderheit im überwiegend von Usbeken, Tadschiken und Turkmenen besiedelten Norden fühlte sich daher als Verlierer des Wiederaufbaus. Ihre gesellschaftlichen Perspektiven sind schlechter als die anderer Ethnien. In pakistanischen Flüchtlingslagern sind sie zudem islamistischen Einflüssen ausgesetzt. Von Aufständischen wurden einige dort mit der Aussicht auf finanzielle Unterstützung als Kämpfer angeworben. Auch die paschtunischen Siedlungsgebiete im Norden dienten und dienen den Taliban und anderen aufständischen Gruppierungen aus diesen Gründen als Rekrutierungs- und Rückzugsraum. Die Unterstützung mit Waffen, Munition, Geld und Informationen erfolgt zumeist von pakistanischem Territorium. Im Norden wurde zudem das Einsickern ausländischer Kämpfer beobachtet.

Im Unruhedistrikt Chahar Darrah:

Am 02.04.2010 gerät eine deutsche Patrouille im Distrikt Chahar Darrah in der Provinz Kundus in einen vorbereiteten Hinterhalt der Aufständischen. In einem mehrstündigen Gefecht fallen drei deutsche Soldaten. Acht weitere werden verwundet, vier davon schwer.

Am 15.04.2010 fallen bei Gefechten im Distrikt Baghlan-e Dschadid in der Provinz Baghlan drei deutsche Soldaten, als ihr Fahrzeug auf eine Sprengfalle auffährt und komplett zerstört wird. An diesem Tag fällt ein weiterer deutscher Soldat, fünf werden verwundet, zwei davon schwer.

Am 07.10.2010 sprengt sich im Distrikt Pul-e Khumri in der Provinz Baghlan ein als Dorfbewohner getarnter Selbstmordattentäter an einem Kontrollposten in die Luft. Dabei fällt ein deutscher Soldat, 14 weitere werden verwundet.

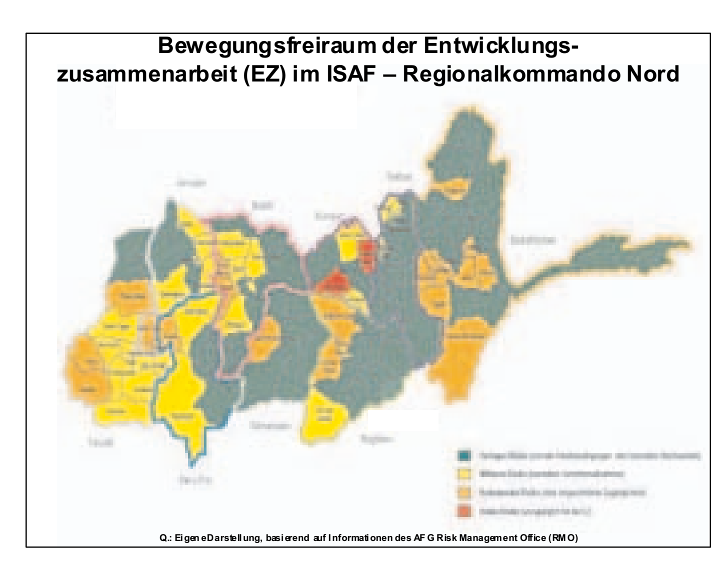
Am 17.10.2010 kommt es nahe Kundus Stadt zu Kampfhandlungen zwischen einer deutschen Patrouille und Aufständischen. Vor einem Gebäudekomplex, aus dem heraus immer wieder geschossen wird, gehen fortwährend Frauen und Kinder auf und ab. Ein scheinbar unbewaffneter Mann begibt sich mit einer Frau und einem Kind auf ein Feld am Ortsrand. Dort geht er in Stellung und eröffnet das Feuer auf die deutschen Kräfte. Weil sich Zivilpersonen in der Nähe aufhalten, können die Aufständischen nicht weiter bekämpft werden.

Am 08.11.2010 richten die Aufständischen zwei Dorfbewohner hin, welche verdächtigt werden Informationen an die Sicherheitskräfte weitergegeben zu haben. So wird die Bevölkerung gezwungen zuzusehen, wie ein erst 15 Jahre alter Junge enthauptet wird.

Im November 2010 führte die Bundeswehr gemeinsam mit den afghanischen Streitkräften im südlichen Teil des Distrikts Chahar Darrah eine erfolgreiche Operation durch. Seitdem ist dieser Teil des Distrikts weitgehend frei von Taliban und Aufständischen. Die Bedingungen für die Arbeit ziviler Hilfsorganisationen haben sich dadurch wieder verbessert.

Der Norden Afghanistans war wegen seiner geopolitischen Bedeutung auch schon vor 2001 umkämpft. Während der sowjetischen Besatzung richteten sich viele Anschläge der Mudschahedin gegen die russischen Versorgungslinien; nach 1996 wurde insbesondere Kundus zu einem starken Außenposten der Taliban. Masar-e Scharif wurde nach hartem Widerstand als letzte größere Stadt 1998 von den Taliban eingenommen. Die Front zwischen Taliban und Nordallianz verlief lange zwischen Kundus und Takhar. Nun richten sich die Angriffe der Aufstandsbewegung erneut gegen die Versorgungslinien. Außerdem setzte die Insurgenz offenbar darauf, Deutschland durch wiederholte und mit der schmerzhaften Erfahrung gefallener Soldaten verbundene Angriffe aus der Solidarität der internationalen Allianz herauszubrechen. ISAF erklärte einen Teil der Distrikte entlang der nördlichen Ringstrasse zu Einsatzschwerpunkten (Schlüsseldistrikte, sogenannte Key Terrain Districts) der internationalen Kräfte. Auf Grund der strategischen Relevanz Nord-Afghanistans für die Stabilität Afghanistans stellten die USA 2010 zusätzlich rund 5.000 Soldaten und rund 55 Hubschrauber zur Verstärkung der ISAF-Kräfte im Verantwortungsbereich des Regionalkommando Nord zur Verfügung.

Bewegungsfreiraum der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im ISAF – Regionalkommando Nord



Q.: Eigene Darstellung, basierend auf Informationen des AFG Risk Management Office (RMO)

Die regierungsfeindlichen Kräfte im Regionalkommando Nord sind zudem eng mit der Organisierten (Drogen-)Kriminalität (OK) sowie mit lokalen Machthabern verflochten. Dies führt zu einer schwer zu durchschauenden Gemengelage mit gemeinsamen Interessen aus unterschiedlichen Motiven, die eine gegenseitige Duldung zulassen. Die Insurgenz verfügt in Nord-Afghanistan zwar nur über eingeschränkte logistische und personelle Strukturen, ist aber auch dort zu glaubwürdigen Drohungen und Aktionen gegen die internationale zivile und militärische Präsenz sowie gegen Vertreter der afghanischen Behörden und Sicherheitskräfte in der Lage. Dies schränkt die Bewegungsfreiheit von Organisationen und Personal der zivilen Entwicklungszusammenarbeit ein (siehe Grafik). Insbesondere die Räume Kundus-Baghlan und Badghis-Faryab sind gefährdet. Im Gegensatz dazu wird eine stagnierende oder sogar verbesserte Sicherheitslage in den Provinzen Jowzjan, Sar-e Pul, Balkh, Samangan und Badakhschan gesehen. Die zivilen Organisationen können dort aufgrund größerer Bewegungsfreiräume effektiver arbeiten.[6]

---

[6] Definitionen der Risikoeinstufung: GRÜNER Bereich: Geringes Risiko. Hier herrscht volle Bewegungsfreiheit bei Tageslicht, größtenteils ohne sondergeschützte Kfz. GELBER Bereich: Mittleres Risiko. Hier herrscht Bewegungsfreiheit zwischen 8 Uhr und 16 Uhr ggf. mit bestimmten Auflagen und Regelungen. ORANGER Bereich: Bedeutendes Risiko. Zu diesem Bereich haben entsandte EZ-Mitarbeiter derzeit keinen Zugang bzw. nur im Einzelfall und unter besonderen Auflagen. Projektstandorte können nicht besucht werden. ROTER Bereich: Hohes Risiko (unzugänglich für die EZ). Insgesamt als „no-go areas" zu betrachten.

3. Bedrohung durch regierungsfeindliche Kräfte

Der afghanische Staat wird durch eine Vielzahl gegnerischer Gruppierungen und Organisationen bedroht. Deren Ziele sind sehr unterschiedlich. Persönliche Macht, wirtschaftliche und finanzielle Eigeninteressen sowie Fragen der ethnischen oder Stammeszugehörigkeit spielen ebenso eine Rolle wie politische, religiöse und ideologische Anschauungen. Nicht immer lassen sich die Motive voneinander trennen. Alle diese Gruppen wollen aber einen starken und durchsetzungsfähigen Staat verhindern, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen, häufig mittels Gewalt. Diese Gemeinsamkeit führt zur gegenseitigen Unterstützung oder Duldung ganz unterschiedlicher Akteure, vom ländlichen Kleinkriminellen bis hin zum Terroristen.

Erhöhter militärischer Druck, der Aufwuchs der afghanischen Sicherheitskräfte sowie politische und wirtschaftliche Fortschritte beginnen jedoch Wirkung zu zeigen. ISAF und die afghanischen Sicherheitskräfte haben gegenüber den regierungsfeindlichen Kräften in Afghanistan 2010 die Initiative zurückgewonnen.

Die **Taliban** sind ein Netzwerk von mehr oder weniger unabhängigen Gruppen, die weitgehend aus paschtunischen Islamisten bestehen. Sie sind die bedeutendste regierungsfeindliche Kraft in Afghanistan. Die Bewegung entwickelte sich 1992 in den Provinzen Helmand, Kandahar und Uruzgan und übernahm 1996 die Macht in Kabul.[7] Das Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft nach dem 11. September 2001 hat das Taliban-Regime hinweg gefegt; die verbliebenen Mitglieder der Führungsstruktur um ihren Anführer Mullah Omar gingen überwiegend ins pakistanische Exil; von dort geht bis heute die – allerdings uneinheitliche – strategische und ideologische Steuerung der Bewegung aus. Ziel der Taliban ist grundsätzlich die Abschaffung des demokratisch legitimierten Regierungssystems unter Etablierung eines islamistisch geprägten Staatswesens, gefolgt von dem Bestreben, einen schnellstmöglichen Abzug der Kräfte der internationalen Gemeinschaft zu erzwingen. Seit 2006 vergrößerten die Taliban ihren Einfluss in den paschtunischen Siedlungsgebieten des Nordens, was zu einer Verschlechterung der dortigen Sicherheitslage führte (siehe Kapitel 2). Schmuggel und Opiumanbau leisten einen Beitrag zur Finanzierung der Taliban; weitere Unterstützung kommt offenbar von Sympathisanten aus Pakistan, ferner den arabischen Golfstaaten und Iran. Das traditionelle Hawala-System[8] verhindert eine effektive Kontrolle dieser Finanzströme. Zusätzlich erheben die Taliban in Afghanistan illegale Religionssteuern (sogenannte Zakat oder Ushur).

Im Vergleich zu den Aktivitäten der Taliban sind die Aktionen von **Al-Qaida (AQ)** in Afghanistan inzwischen weniger bedeutend. Das Terrornetzwerk wurde 1988 von Osama bin Laden gegründet, einem Sohn einer reichen saudi-arabischen Unternehmerfamilie. Während des Kampfes gegen die sowjetische Besatzung Afghanistans erhielt bin Laden finanzielle, materielle und technische Unterstützung durch die CIA und aus Saudi-Arabien.[9] Aus dieser Zeit stammen enge Verbindungen zu Taliban-Führer Mullah Omar, der ebenfalls am Dschihad gegen die Sowjets beteiligt war. Die Vorbereitungen der Terrorangriffe vom 11. September 2001 ließen sich auf Basen der AQ in Afghanistan zurückverfolgen. Die zuvor engen Beziehungen zwischen AQ und den Taliban wurden durch den Sturz der international nicht anerkannten Taliban-Regierung 2001 geschwächt; schließlich hatten die Taliban das Festhalten an Osama bin Laden mit dem Verlust der

Macht bezahlen müssen. Auch wenn in Afghanistan gelegentlich ausländische Kämpfer mit Verbindungen zu unteren Rängen der AQ aufgegriffen oder im Gefecht getötet werden, hat sich die strategische Ebene des Terrornetzwerkes nach Ansicht internationaler Beobachter inzwischen weitgehend aus Afghanistan zurückgezogen. Ausbildungslager der AQ für den „internationalen Dschihad" liegen inzwischen eher auf pakistanischer Seite des Grenzgebiets oder in anderen de facto rechtsfreien Gebieten.

Im Osten Afghanistans und im Grenzgebiet auf pakistanischer Seite operiert das **Haqqani-Netzwerk (HQN)**, das nach dessen Gründer Jalaluddin Haqqani benannt ist, der gegen die sowjetische Besatzung (1979-1989) kämpfte. Es stellt derzeit eine der gefährlichsten Gruppierung der Insurgenz in der afghanisch-pakistanischen Grenzregion dar, die relativ autonom von der Taliban-Führung und ausgestattet mit eigenen Ressourcen grenzübergreifend Anschläge verübt. Operationsgebiet sind die an Pakistan angrenzenden östlichen Provinzen Afghanistans einschließlich der Hauptstadt. Viele der dort verübten komplexen Anschläge – einschließlich des Selbstmordanschlags, der im Januar 2009 die Deutsche Botschaft Kabul schwer beschädigte – lassen sich auf das Haqqani-Netzwerk zurückführen, das nachweislich auch Verbindungen zu Al-Qaida unterhält.

Zu erwähnen ist auch die **Hizb-e Islami Gulbuddin (HIG)**, eine vom paschtunischen Islamisten Gulbuddin Hekmatyar aus Zeiten des Kampfes gegen die Sowjetunion hervorgehende und weiterhin von ihm geleitete Terrorgruppe. Die sich überwiegend aus den afghanischen Flüchtlingslagern im Westen Pakistans speisende Gruppierung lehnt Präsident Karsai und die afghanische Regierung ab. Die hohe Gewaltbereitschaft der HIG führt dazu, dass deren Mitglieder auch fälschlich als Taliban bezeichnet werden. Mitglieder der HIG befinden sich insbesondere im Osten Afghanistans im Kampf gegen die internationalen Streitkräfte. Im Norden stehen Mitglieder der HIG aktuell eher in einem Konkurrenzverhältnis zu den Taliban und firmieren oft als lokale Milizen. Hekmatyar soll im Frühjahr 2010 Gespräche mit Präsident Karsai geführt haben. Die Vermutung, Hekmatyar wolle über einen Separatfrieden zu Lasten der Taliban verhandeln, soll im März 2010 zu den schweren Kämpfen zwischen Taliban und HIG in der Provinz Baghlan geführt und das Verhältnis zwischen beiden Gruppierungen beschädigt haben.

Die **Islamische Bewegung Usbekistan (IBU)** ist eine militante Gruppierung, die 1998 vom ehemaligen sowjetischen Fallschirmjäger Juma Namangani und dem islamischen Ideologen Tahir Yuldashev gegründet wurde, um die usbekische Regierung zu stürzen. Die IBU verübte Anschläge in den fünf zentralasiatischen Staaten wie auch in der angrenzenden westchinesischen Provinz Xinjiang. Aufgrund des Verfolgungsdrucks in Zentralasien wich die Gruppierung auch nach Afghanistan und ins afghanisch-pakistanische Grenzgebiet aus und beteiligt sich dort am Kampf gegen die afghanische Regierung und gegen die internationalen Streitkräfte. Auch bei der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus in Deutschland spielt die IBU eine Rolle.

Die **Organisierte Kriminalität (OK)** mit den Tätigkeitsfeldern Drogen-, Waffen- und Menschenhandel ist landesweit anzutreffen. Seit Jahrhunderten ist Afghanistan Transitland und wird als solches auch zum ungehinderten Austausch legaler wie illegaler Waren genutzt (auch für den Tauschhandel „Waffen gegen Drogen"). Kriminelle Netzwerke bestehen schon seit langer Zeit; hohe Erträge aus dem Drogenhandel sowie das Fehlen einer effektiven staatlichen Ordnung haben ein Anwachsen krimineller Aktivitäten seit 2001 begünstigt. Die OK kann in vielen Teilen des Landes relativ ungestört agieren. Die

staatlichen Autoritäten besitzen noch nicht die Fähigkeiten zur effektiven Bekämpfung der OK.

Schließlich sind die sogenannten **lokalen Taliban** zu nennen, die sich als Anhänger der jetzt in Pakistan lebenden Taliban-Führung verstehen. Die werden oft als „Fußsoldaten" der Taliban bezeichnet, die der Bewegung für eine gewisse Zeit folgen, um daraus praktischen Nutzen – Geld, Ruhm, familiäre Verbindungen – zu ziehen. Dementsprechend schwankt ihre Zahl je nach Jahreszeit; ihre „Kampfsaison" in den Sommermonaten wird regelmäßig durch die (Mohn-)Ernte unterbrochen. Diese ländlichen Taliban sind nur schwer von der normalen Bevölkerung zu unterscheiden, da sie tagsüber meist ihrer landwirtschaftlichen Arbeit nachgehen. Ideologisiert ist nur ein kleiner Teil dieser lokalen Kämpfer, daher bestehen bei dieser Gruppe die besten Aussichten auf ihre Wiedereingliederung in die afghanische Gesellschaft.

Die Haltung der Bevölkerung zu den jeweiligen Gruppierungen ist unterschiedlich. Die meisten Afghanen sind kriegsmüde und wünschen sich ein friedliches Leben mit ausreichenden Erwerbsmöglichkeiten. Unterstützung – freiwillig oder erzwungen – erhält die Insurgenz in erster Linie in den von ihr weitgehend kontrollierten Kerngebieten. Insbesondere die radikaleren Gruppen üben durch gewaltsame Einschüchterung darüber hinaus lokal oder regional Macht aus, der sich die Bevölkerung mangels staatlicher Ordnung beugen muss. Große Teile der Bevölkerung verhalten sich daher neutral gegenüber der afghanischen Regierung und der bewaffneten Aufstandsbewegung, bis klar wird, wer sich letztlich durchsetzen wird.

Der Aufbau eines stabilen Staatssystems in Afghanistan kann nur dann gelingen, wenn der Einfluss der regierungsfeindlichen Kräfte eingegrenzt und die Leistungsfähigkeit des afghanischen Staatswesens insgesamt gesteigert wird. Hierzu sind ausreichende, gut ausgerüstete und gut ausgebildete Sicherheitskräfte erforderlich. Derzeit wird der Mangel in diesem Bereich noch durch internationale Truppen kompensiert. Parallel zum Aufbau und Einsatz der afghanischen Sicherheitskräfte muss aber vor allem nach einer politischen Lösung gesucht werden. Hier setzt das Reintegrations- und Versöhnungsprogramm der afghanischen Regierung an (siehe auch Kapitel 16). Und schließlich muss die Bevölkerung eine wirtschaftliche Perspektive erhalten.

---

[7] Vgl. Ahmed Rashid, Taliban, Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia, London 2000 sowie Steve Call, Danger Close, Tactical Air Controllers in Afghanistan and Iraq, College Station, Texas 2007.
[8] Hawala ist ein weltweit funktionierendes, informelles Geldtransfersystem aus dem arabischen Raum. Es stammt aus der frühmittelalterlichen Handelsgesellschaft des Vorderen und Mittleren Orients (Seidenstraße). Mit dem Hawala-System kann Bargeld im Vergleich zum herkömmlichen Transaktionssystem der Banken sehr schnell und sehr kostengünstig auch ins Ausland transferiert werden. Die Nachvollziehbarkeit von Überweisungen ist jedoch nicht gegeben. Illegale Gelder können somit leicht in den legalen Geldkreislauf eingeschleust werden.
[9] Siehe zum Beispiel Ahmed Rashid, Descent into Chaos, London 2008.

4. Leistungsfähigkeit der afghanischen Sicherheitskräfte

Leistungsfähige Sicherheitskräfte sind eine Grundvoraussetzung für ein souveränes, hinreichend stabiles Afghanistan, das für seine Sicherheit selbst sorgen kann. Ihre Ausbildung, Ausstattung und Finanzierung erfordert erhebliche afghanische und internationale Anstrengungen. Derzeit sind etwa 150.000 afghanische Soldaten und 113.000 Polizeikräfte aufgestellt. Bei der Londoner Konferenz im Januar 2010 vereinbarte die internationale Gemeinschaft mit der afghanischen Regierung den gemeinsamen Aufbau von insgesamt rund 306.000 afghanischen Sicherheitskräften (171.600 Soldaten und 134.000 Polizisten) bis Oktober 2011.

Der Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte kommt nach Jahren der Stagnation und fehlender Gesamtkonzeption jetzt zügig voran. Gesetzte quantitative Ziele wurden vorzeitig erreicht. Die angestrebten Fähigkeiten wurden in Teilbereichen erreicht. Dennoch bleibt die Aufstellung von loyalen und leistungsfähigen Sicherheitskräften in Afghanistan für die Staatengemeinschaft eine langfristige Aufgabe.

Jeder Staat braucht eine ausreichende Anzahl ausgebildeter und loyaler Sicherheitskräfte, die in der Lage sind, für die Einhaltung des Ordnungsrahmens seiner Verfassung zu sorgen. Der Staat ist als einziger Akteur dazu berechtigt, die Herrschaft des Rechts mit Zwangsmitteln durchzusetzen. Zielsetzung des Aufwuchses der afghanischen Sicherheitskräfte ist eine ausreichende Zahl gut ausgebildeter und loyaler Polizeikräfte, Soldaten und Nachrichtendienstmitarbeiter, die in der Lage sind, die Sicherheit Afghanistans hinreichend zu gewährleisten.

Für Afghanistan war die Konferenz auf dem Petersberg bei Bonn 2001 so etwas wie die Stunde Null. Die sowjetische Besatzung (1979-1989) hatte erfolglos versucht, den Staat nach ihrem Modell umzugestalten, einschließlich eines rund 400.000 Mann starken Sicherheitsapparats. Diese aufgezwungene Ordnung zerfiel spätestens 1992 nach dem Untergang der Sowjetunion, als die nach dem Abzug zunächst weiter geleistete finanzielle und materielle Unterstützung aus Moskau ausblieb. Polizei und Armee lösten sich innerhalb kürzester Zeit in konkurrierende Lager unterschiedlicher ethnischer und politischer Zugehörigkeit auf. Einige Anführer des Widerstands gegen die sowjetische Besatzung wurden zu „Kriegsherren“ (warlords) und begannen auf eigene Rechnung einen blutigen Bürgerkrieg um die Macht in Kabul, der erst 1996 durch den Einzug der Taliban bis auf wenige verbleibende Frontabschnitte im Norden beendet wurde. Die Taliban errichteten ein fundamentalistisches Schreckensregime. Als die Taliban-Führung im November 2001 von Koalitionstruppen aus Kabul und dem Rest Afghanistans vertrieben worden war, gab es nach mehr als 20 Jahren Konflikt keine staatlichen Strukturen und Ordnung mehr. Nachdem die Weichen für eine Übergangsregierung und Verfassung gestellt worden waren, übernahm die Staatengemeinschaft unter dem Mandat der Vereinten Nationen zunächst die staatlichen Ordnungsfunktionen in Afghanistan, konzentrierte sich dabei aber in erster Linie auf die Hauptstadt und wenige andere Landesteile. Die internationale Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF begann ihren Auftrag im Dezember 2001 in Kabul.

In den ersten Jahren einer im Rückblick trügerisch ruhigen Sicherheitslage wurde die Dringlichkeit und Größenordnung der Aufgabe unterschätzt, eine ausreichende Zahl

fachlich ausgebildeter, loyaler Sicherheitskräfte aufzustellen. Deutschland übernahm 2002 im Rahmen der G8 – an historische Beziehungen auf diesem Gebiet anknüpfend – die Führungsrolle beim Aufbau des afghanischen Polizeiwesens. Das Bundesministerium des Innern (BMI) konzentrierte sich zunächst auf die Beratung des Innenministeriums bei grundlegenden Organisationsfragen sowie auf den sehr erfolgreichen Wiederaufbau der in den 1960er Jahren mit deutscher Hilfe schon einmal aufgebauten nationalen Polizeiakademie in Kabul.[10] Im Juni 2007 wurde die Mission EUPOL Afghanistan geschaffen, die sich zunächst auf das Mentoring und die Optimierung struktureller Abläufe innerhalb der afghanischen Polizei konzentrierte und mit der Mandatsanpassung im Mai 2010 ihre Schwerpunkte um die Aus- und Fortbildungskomponente sowie Projektarbeit erweiterte. Zudem haben sich die USA mit der Aufbauorganisation CSTC-A (Combined Security Transition Command Afghanistan) ab 2005 massiv personell als auch finanziell beim Polizeiaufbau eingebracht. Seit November 2009 ist die neu gegründete und mit CSTC-A „fusionierte" NATO Training-Mission-Afghanistan (NTM-A) sowohl für den Polizei- als auch für den Aufbau der Streitkräfte zuständig. Die NTM-A stellt für die Ausbildung, Ausstattung und Bezahlung der afghanischen Sicherheitskräfte gegenwärtig die mit Abstand größte Anzahl an international bereitgestellten Ausbildern und pro Monat etwa 1 Mrd. US-Dollar zur Verfügung.

Der Aufwuchs und die Qualifizierung der afghanischen Sicherheitskräfte erfolgt im Spannungsfeld afghanischer Vorstellungen, der Erwartungen der internationalen Gemeinschaft und vor dem Hintergrund eines fortgesetzten bewaffneten Aufstands. Dies hat ISAF-Kommandeur General Petraeus mit der Aufgabe verglichen, ein bereits fliegendes Flugzeug zu konstruieren, während es außerdem noch beschossen wird.[11] Während bereits bestehende Einheiten in oftmals gefährlichen Einsätzen gebunden sind, stellen sich grundsätzliche strukturelle Fragen nach der Art der Sicherheitskräfte. Eine weitere Herausforderung bleibt, dass die afghanische Polizei sich das durch die Korruption in staatlichen Institutionen beschädigte Vertrauen der Bevölkerung zurückgewinnen muss. Zu berücksichtigen ist auch die ethnische Zusammensetzung; bei den Streitkräften sind die Tadschiken bisher überrepräsentiert, was dem Anspruch ethnisch ausgewogener Sicherheitskräfte widerspricht und deren Einsatz in einigen Landesteilen erschwert. Die Strategie für den Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte entwickelte sich in den letzten Jahren nur schleppend. Erst 2010 wurde eine vorläufige nationale Sicherheitsstrategie formuliert, die den Handlungsrahmen für eine nachhaltige Stabilisierung des Landes absteckt. Sie bildet den strategischen Überbau zur Integration aller für die nationale Sicherheit relevanten Aspekte. Im Oktober 2010 legte der Nationale Sicherheitsrat den dritten Entwurf der National Security Policy (NSP) vor, ein Ausgangsdokument für die Formulierung der National Security Strategy (NSS). Darin sind die aus Sicht der afghanischen Regierung für die Erreichung der Sicherheitsziele notwendigen Mittel und Fähigkeiten definiert. Die internationale Unterstützung des Aufbaus der afghanischen Sicherheitskräfte bewegt sich dabei im Spannungsfeld westlicher Vorstellungen und Erwartungsmuster gegenüber afghanischer Tradition und Prägung.

Die afghanischen Sicherheitskräfte (Afghan National Security Forces, ANSF) bestehen aus den Streitkräften (Afghan National Army, ANA sowie Afghan National Airforce) unter Führung des Verteidigungsministeriums sowie den Polizeikräften (Afghan National Police, ANP) unter Leitung des Innenministeriums. Der dem Präsidenten unmittelbar unterstellte Nachrichtendienst (National Directorate of Security, NDS) arbeitet bei Ausbildung und

Einsätzen eng mit den ANSF zusammen, wird ihnen jedoch nicht unmittelbar zugerechnet. Die ANA ist in sechs Regionalkorps gegliedert, die etwa den ISAF-Regionalkommandos entsprechen.

Die afghanischen Sicherheitskräfte sollen nach gemeinsamen Beschlüssen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft bis Ende Oktober 2011 schrittweise eine Gesamtstärke von insgesamt 306.000 Mann erreichen. Im Juli 2010 hatte die Stärke der ANA bereits 134.000 betragen; im Dezember ist sie auf rund 150.000 angewachsen. Die Zielstärke für Ende Oktober 2011 liegt bei 171.600. Die ANP sollte als Ergebnis der Londoner Afghanistan-Konferenz vom Januar 2010 bis Ende Oktober 2010 insgesamt 109.000 Polizisten umfassen und hatte bis dahin dieses Ziel mit einem Personalkörper von etwa 113.000 Personen bereits übertroffen.[12] Ende Oktober 2011 sollen 134.000 erreicht sein. Sowohl ANA als auch ANP haben im Jahr 2010 ihre zahlenmäßigen Aufwuchsziele somit früher erreicht als geplant. Anreize wie Bildungsmaßnahmen und erhöhte finanzielle Zuwendungen erleichtern Rekrutierung und Weiterverpflichtung von geeignetem Personal. Neben dem rein quantitativen Aufwuchs der ANSF und dem angestrebten Fähigkeitszuwachs rücken nun immer mehr die Nachhaltigkeit und der quantitative und qualitative Erhalt der Einsatzkräfte in den Fokus.

In den Jahren 2009-2010 machte sich die Präsenz staatlicher afghanischer Sicherheitskräfte in der Fläche des Landes erstmals mit einem eigenständigen Beitrag zur Sicherheit und Stabilität deutlich bemerkbar. Zwar sind bei weitem noch nicht alle afghanischen Einheiten und Verbände der ANA zur Führung eigenständiger Operationen befähigt; es finden aber praktisch keine Operationen mehr ohne ihre Beteiligung statt. Im ISAF-Durchschnitt werden 24% der ANA-Verbände als „Effective with Advisors“ [Rating Definition Level 4, RDL 4] und 27% der Verbände als „Effective with Assistance“ [RDL 3] bewertet. Zu unabhängigen Operationen [„Independent“ – RDL 5] ist erst ein Verband befähigt.[13] Im Bereich des Regionalkommandos Nord sind nach nationaler Einschätzung rund 30% der Verbände RDL 4 und 26% der Verbände RDL 3.[14] In zunehmendem Maße werden Operationen durch die afghanischen ANA-Kräfte selbst initiiert und geführt; ISAF-Kräfte unterstützen mit ausgewählten Fähigkeiten.

Die internationale Gemeinschaft wird bei Aufbau und Ausbildung der Sicherheitskräfte auch über die bis Ende 2014 vorgesehene Übergabe der Sicherheitsverantwortung hinaus Unterstützung leisten müssen, um die bisher erzielten Erfolge zu verstetigen. Die NATO wird dabei ihren Teil der Verantwortung wahrnehmen, wie die am 20.11.2010 in Lissabon unterzeichnete Erklärung über eine langfristige Partnerschaft von NATO und afghanischer Regierung festhält.

---

[10] Die Zuweisung bestimmter Aufgaben an einzelne Staaten (Großbritannien: Drogenbekämpfung, Italien: Justizaufbau, Japan: Entwaffnung von Milizen, Deutschland: Polizeiaufbau) erwies sich als nur teilweise erfolgreich und verlief eher schleppend.
[11] So der Kommandeur der ISAF, General Petraeus, im November 2010.
[12] ISAF Fact Sheet; in: http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets/1667-10_ANSF_LR_en2.pdf, aufgerufen Ende November 2010.
[13] ISAF, NTM-A ANSF Monthly Progress Report for October 2010.
[14] Benchmark- und Kriteriensystem Bundeswehr, November 2010.

5. Fortschritt beim Aufbau der afghanischen Streitkräfte

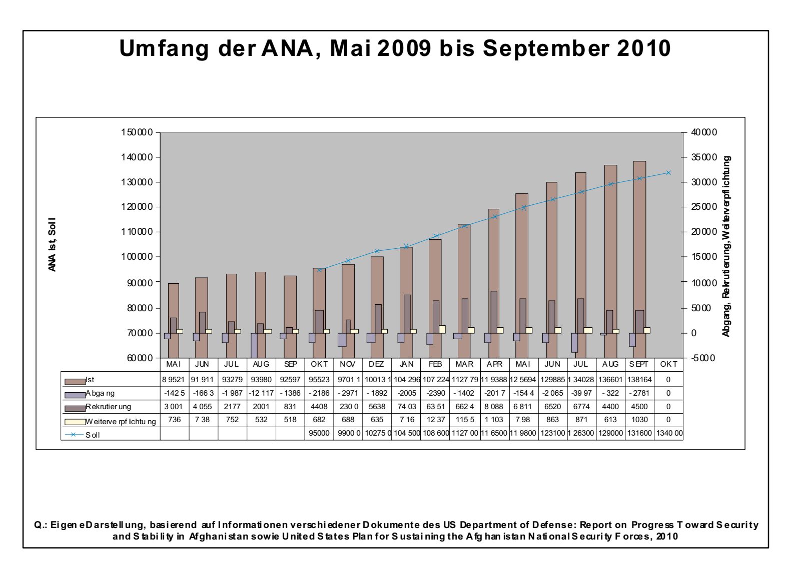
Die Streitkräfte sind einer der zentralen Träger der Sicherheit und Stabilität des afghanischen Staates. Ihr Aufbau ist eine wesentliche Voraussetzung für die bis Ende 2014 vorgesehene Übernahme der Sicherheitsverantwortung durch die afghanische Regierung.

Die afghanische Regierung hat im engen Zusammenwirken mit der internationalen Gemeinschaft erhebliche Fortschritte bei der zahlenmäßigen Aufstellung eigener Streitkräfte gemacht. Zur Steigerung der Einsatz- und Durchhaltefähigkeit der Afghanischen Nationalarmee sind jedoch noch erhebliche gemeinsame Anstrengungen erforderlich.

Der Aufwuchs der Afghan National Army (ANA) verläuft planmäßig und mit Blick auf die reinen Zahlen sogar schneller als erwartet. Das planerische Ziel für 2010 von 134.000 wurde bereits im Juli überschritten.

Die ANA wurde 2002 neu gegründet. Damals wurde eine Gesamtstärke von 70.000 Soldaten bis 2009 angestrebt. Bereits zu diesem Zeitpunkt forderten afghanische Stimmen, dass zur Verteidigung gegen regierungsfeindliche Kräfte und äußere Bedrohungen eine Truppenstärke von mindestens 200.000 erforderlich sei. Im Mai 2002 begann die Ausbildung der ersten Kräfte. Im Januar 2003 hatten erst 1.700 Soldaten eine 10-wöchige Ausbildung abgeschlossen; bis Juli 2003 waren es 5.000. Die größte Herausforderung bei der Rekrutierung war die ausbleibende Kooperation regionaler Machthaber. Auch eine wenig abgestimmte Strategie der internationalen Gemeinschaft behinderte damals schnellere Erfolge. Dies änderte sich in den Folgejahren. Die Geber – allen voran die USA – waren nunmehr bereit, bei der Ausbildung und Ausstattung massive Ressourcen einzusetzen. Parallel zur ANA erfolgte der Aufbau der Luftstreitkräfte, zunächst als ANA Air Corps und seit Juni 2010 als ANA Air Force.

Insbesondere bei der Ausbildung des militärischen Führungspersonals hat die internationale Unterstützung zu erheblichen Fortschritten beigetragen. Durch den Aufbau eigener afghanischer Schulen für die Streitkräfte wurden die Grundlagen für deren Professionalisierung und für einen nachhaltigen Aufbau eines Offizier- und Unteroffizierkorps geschaffen. An der afghanischen Militärakademie schlossen im Jahr 2009 insgesamt 84 Offiziere und im Jahr 2010 bereits 212 Offiziere erfolgreich ihre Ausbildung ab. Dennoch gibt es noch ein Defizit von etwa 25% der Unteroffiziere und 15% der Offiziere. Analphabetismus und Korruption in

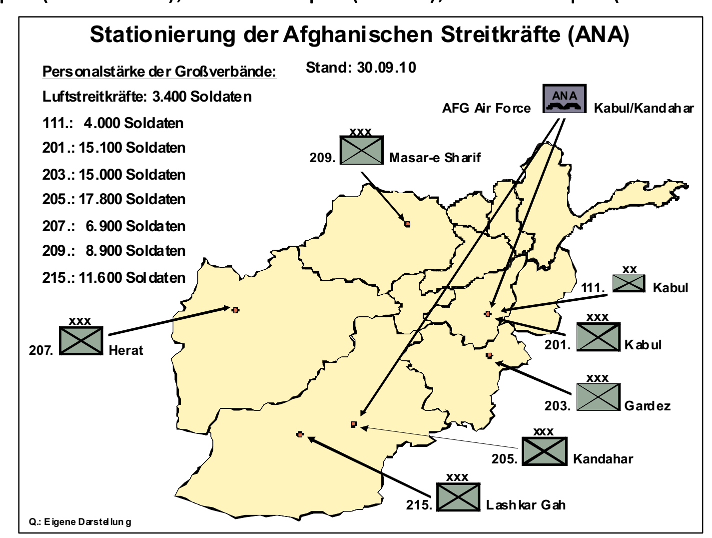


	MAI	JUN	JUL	AUG	SEP	OKT	NOV	DEZ	JAN	FEB	MAR	APR	MAI	JUN	JUL	AUG	SEPT	OKT
Ist	89521	91911	93279	93980	92597	95523	97011	100131	104296	107224	112779	119388	125694	129885	134028	136601	138164	0
Abgang	-1425	-1663	-1987	-12117	-1386	-2186	-2971	-1892	-2005	-2390	-1402	-2017	-1544	-2065	-3997	-322	-2781	0
Rekrutierung	3001	4055	2177	2001	831	4408	2300	5638	7403	6351	6624	8088	6811	6520	6774	4400	4500	0
Weiterverpflichtung	736	738	752	532	518	682	688	635	716	1237	1155	1103	798	863	871	613	1030	0
Soll						95000	99000	102750	104500	108600	112700	116500	119800	123100	126300	129000	131600	134000

Q.: Eigene Darstellung, basierend auf Informationen verschiedener Dokumente des US Department of Defense: Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan sowie United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces, 2010

der Armee haben abgenommen, sind aber trotz aller Anstrengungen noch weit verbreitet. Das hohe Risiko bei Kampfeinsätzen führt zu einer hohen Rate von eigenmächtigen Abwesenheiten („Absent without Leave“) und Desertionen: ANA-Durchschnitt ne und darunter): 18% / Regionalkommando Nord 209. ANA Korps 22% im November 2010.[15] Weitere Verbesserungen sind erforderlich bei der Fähigkeit der ANA zur Planung und Führung von Operationen. Zudem ist die technische Ausstattung der ANA noch unzureichend. Die NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A) arbeitet daran, diese Mängel zu beheben.

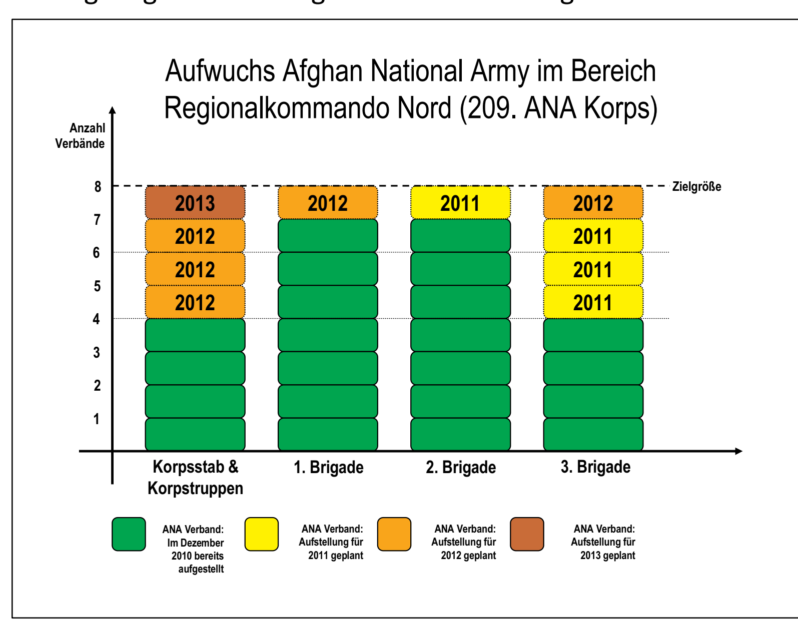
Die ANA gliedert sich in die Großverbände des 201. Korps [16] und 111. Division (Kabul), 203. Korps (Gardez), 205. Korps (Kandahar), 207. Korps (Herat), 209. Korps (Masar-e Scharif) und in das 215. Korps (Laschkar Gah). Zudem sind die Luftstreitkräfte (ANA Air Force) Bestandteil der Aufbauorganisation der ANA.



Der Beitrag der Bundeswehr zur Befähigung der ANA umfasst Ausbildung, Ausbildungsunterstützung und Mentoring [17] und wird seit 2010 durch das sogenannte Partnering [18] ergänzt. Im Rahmen der Neuausrichtung des deutschen Engagements auf die Vorbereitung der Übergabe der Sicherheitsverantwortung wurde Partnering zum neuen Schwerpunkt. Im Regionalkommando Nord wird es mit zwei Ausbildungs- und Schutzbataillonen[19] durchgeführt, die genauso wie die Provincial Reconstruction Teams (PRT) und die Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) [20] direkt dem deutschen Kommandeur des ISAF Regionalkommandos Nord unterstehen.

Der Aufwuchs des 209. ANA Korps [21] im Verantwortungsbereich des ISAF-Regionalkommando Nord verläuft insgesamt planmäßig. Die 2. Brigade in Kundus ist nahezu einsatzbereit und hat bereits gezeigt, dass sie auf Verbandsebene operieren kann. Die neu aufgestellte 3. Brigade in Masar-e Scharif wird 2011 weiter aufwachsen. Das bedeutet, dass die Brigade bereits jetzt über einen zum Partnering befähigten Verband verfügt und Ende 2011 um voraussichtlich zwei weitere Infanterie-Bataillone (Kandak) und ein Kampfunterstützungsbataillon aufwachsen wird. Die Einsatzbereitschaft dieser Bataillone kann zur Zeit noch nicht eingeschätzt werden. Die 1. Brigade befindet sich noch in der Aufstellung und wird sich ebenfalls in 2011 positiv entwickeln, so dass ein Partnering auf Verbandsebene mit einem ersten Bataillon in absehbarer Zeit möglich erscheint. Der Aufwuchs der afghanischen Kräfte wird 2011 zusätzliche Anstrengungen erfordern, um den Verpflichtungen im Rahmen der Ausbildung und der Mentorentätigkeit nachzukommen. Insgesamt ist der strukturelle Aufbau der ANA im Verantwortungsbereich des Regionalkommando Nord zu etwa zwei Dritteln vollzogen und wird bis auf einen Verband bis Ende 2012 abgeschlossen sein.

Das Ausbildungs- und Schutzbataillon in Kundus ist seit September 2010 und das Ausbildungs- und Schutzbataillon in Masar-e Scharif seit November 2010 einsatzbereit. Ein dritter, gemäß den operativen Forderungen der ISAF vorgesehener Verband konnte bislang angesichts mangelnder Kräfteanzeigen der Nationen nicht aufgestellt werden. Hier gilt es, gemeinsam mit anderen Partnern im Regionalkommando Nord Lösungen zu entwickeln, die weitere Fähigkeiten zum Partnering für die ANA verfügbar machen, um dem weiteren Aufwuchs des 209. ANA Korps gerecht zu werden. Gemeinsam mit den afghanischen Streitkräften werden die Ausbildungs- und Schutzbataillone schrittweise in den Schlüsseldistrikten (Key Terrain Districts) eingesetzt, um dort die Kontrolle zu erlangen und Sicherheit zu gewährleisten. Absicht ist es, gemeinsam mit den afghanischen Sicherheitskräften eine dauerhafte Präsenz zu sichern und Distrikt für Distrikt zu stabilisieren. Das Partnering-Konzept zeigt dabei erste Erfolge, so etwa bei der gemeinsam von afghanischen und deutschen Kräften durchgeführten Operation TAHOID I-III in Baghlan-e Dschadid und der erst kürzlich abgeschlossenen Operation HALMAZAG im südlichen Chahar Darrah. Bei beiden Operationen war die afghanische Seite in Vorbereitung wie auch Durchführung eng eingebunden. Somit wurde ein nennenswerter Lerneffekt für die afghanischen Partner erzielt. Dieses Vorgehen legt die Grundlage für zunehmend selbständige afghanische Operationen. Neben der anfänglich weiterhin notwendigen Unterstützung mit einzelnen Fähigkeiten sollen die deutschen Soldaten später lediglich beratend tätig sein. Gleichwohl zeigt sich, dass der Zeitbedarf erheblich ist und rasche Erfolge nicht zu erwarten sind. Für den deutschen Verantwortungsbereich wird eine umfassende Bewertung des neuen Partnering-Ansatzes nicht vor Mitte 2011 möglich sein.



Derzeit werden acht OMLT unter deutscher Führung oder mit deutscher Beteiligung zur Unterstützung des 209. Korps der ANA eingesetzt (ab 2011 zehn OMLT). Deutschland stellt den Obersten Berater (Senior Mentor) für das 209. ANA Korps. Darüber hinaus wird die Grund- und Aufbauausbildung der ANA in Masar-e Scharif (Soldier Training Kandak, STK) mit einem

Absicht der Bundeswehr für Nord-Afghanistan im Jahr 2011:

- **Unterstützung des Aufwuchs ANA.**
- **Bereitstellung zusätzlicher OMLT zur Unterstützung ANA.**
- **Stabilisierung weiterer Key Terrain Districts (KTD).**
- **Übergabe erster Landesteile in afghanische Sicherheitsverantwortung.**
- **Einsatz der AusbSchutzBtl im Partnering im Zusammenwirken mit afghanischen Verbänden zur Verbesserung deren Ausbildung und Wirksamkeit.**
- **Verbesserung der Qualität der ANA Führerausbildung.**
- **Intensivierung der multinationalen Zusammenarbeit.**

deutschen Ausbilderteam unterstützt. Deutschland unterstützt als Leitnation den Aufbau der ANA Combat Service Support School (CSS-S) in Kabul sowie der ANA Combat Support School (CS-S) in Masar-e Scharif. Deutschland beteiligt sich mit jeweils zwei Soldaten an der durch Kanada geführten Ausbildungsunterstützung des Junior Staff Course sowie an dem durch Frankreich geführten Higher Command and Staff Course an der Afghan Defense University (ADU). Außerdem wird in Kabul auch der Aufbau des afghanischen Heeresmusikkorps erfolgreich unterstützt. Flankierend hat Deutschland sein Ausbildungsangebot für afghanische Soldaten in Deutschland schrittweise erhöht. Derzeit erhält Afghanistan ein jährliches Angebot von mindestens 30 Plätzen, das in Abhängigkeit von Bedarf und Kapazitäten erhöht werden kann. Bislang wurden 33 afghanische Soldaten erfolgreich in Deutschland ausgebildet.

---

[15] ISAF NTM-A ANSF Monthly Progress Report for October 2010.

[16] „Korps“ bezeichnet einen militärischen Großverband. In Afghanistan besitzt dieser bei voller Besetzung der Dienstposten einen Personalumfang von 7.000 bis 17.000 Soldaten.

[17] Mentoring bedeutet die Beratung, Ausbildung, Begleitung und Anleitung von Kräften der ANA.

[18] Im Kern bedeutet Partnering das gemeinsame Planen, Vorbereiten, Durchführen und Nachbereiten von Operationen mit dem Ziel einer durchhaltefähigen Präsenz afghanischer Sicherheitskräfte im Raum.

[19] Im ISAF Sprachgebrauch: Task Force Kundus (TF KDZ) und Task Force Masar-e Scharif (TF MES).

[20] Ziel der Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) ist es, die afghanischen Sicherheitskräfte zu befähigen, eigenständig Operationen zur Aufstandsbekämpfung (Counter-Insurgency, COIN) zu führen.

[21] Das Korps untergliedert sich weiter in drei Brigaden, die jeweils eigene räumliche Zuständigkeitsbereiche im Verantwortungsbereich des 209. Korps besitzen. Die Brigaden umfassen nach Besetzung der Dienstposten zwischen 1.500 und etwa 3.000 Soldaten. Sie bestehen wiederum aus Bataillonen (Kandaks), die im Schnitt je 600 bis 700 Soldaten umfassen.

6. Fortschritt beim Aufbau des afghanischen Polizeiwesens

Ziel des deutschen Engagements ist der Aufbau selbsttragender afghanischer Polizeistrukturen, die hinreichend die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten können. Die Staatengemeinschaft und die afghanische Regierung haben bei der Londoner Konferenz 2010 eine Zielgröße von 134.000 Polizisten vereinbart, die mit der gegenwärtigen internationalen Unterstützung zeitgerecht bis Oktober 2011 erreicht werden kann. Derzeit setzt das afghanische Innenministerium 113.000 Polizisten ein.

Beim Aufbau der afghanischen Polizei wurden deutlich erkennbare Fortschritte erzielt. Die Aus- und Fortbildung der afghanischen Polizisten konnte auch durch die Kapazitätsausweitung der deutschen Polizeitrainingszentren in Kabul und im Norden des Landes noch weiter ausgedehnt und intensiviert werden. Diese erhöhte Ausbildungskapazität bildet auch die Grundlage dafür, dass die Sollstärken erreicht wurden und die Zielstärke von 134.000 bis Oktober 2011 erreicht werden kann. Zudem wurde die Ausstattung der afghanischen Polizei auch mit deutscher Unterstützung deutlich verbessert. Dabei hat sich gezeigt, dass der deutsche Ansatz, sich nicht nur auf Teilbereiche zu beschränken, sondern Ausbildungs-, Ausrüstungs- und Infrastrukturprojekte umzusetzen, zielführend ist und von afghanischer Seite begrüßt wird. Internationale Unterstützung bleibt bei Ausbildung und Finanzierung auf absehbare Zeit erforderlich.

Besondere Herausforderungen für den Aufbau einer professionell und nach rechtsstaatlichen Prinzipien agierenden Polizei, die das Vertrauen der Bevölkerung gewinnt, sind der notwendige Aufbau von Polizeistrukturen, die Verringerung der Analphabetenrate und die Bekämpfung der Korruption.

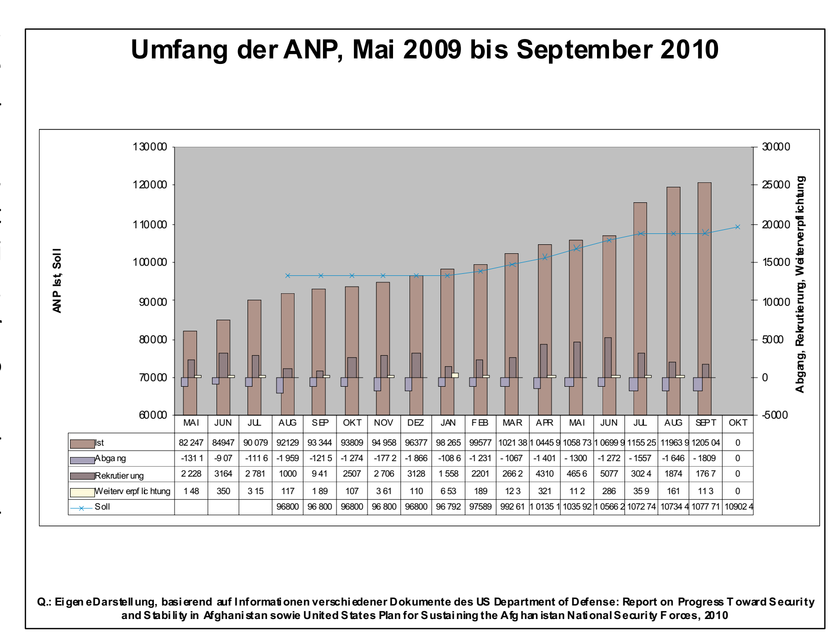
Bürgerkrieg und Gewaltherrschaft hatten die polizeilichen Organisationsstrukturen in Afghanistan weitgehend zerstört. Anstelle ausgebildeter Polizeikräfte wurden Kämpfer verschiedener Gruppierungen der ehemaligen Bürgerkriegsparteien mit Polizeiaufgaben betraut. Deutschland hat sich gemeinsam mit den internationalen Partnern verpflichtet, zur Schaffung selbsttragender afghanischer Polizeistrukturen beizutragen.

Die Koordinierung der Unterstützungsleistung der internationalen Staatengemeinschaft war eine besondere Herausforderung. Deutschland entwickelte als Instrument die sogenannte IPCAG (International Police Coordination Action Group) aus dem das heutige Koordinierungsgremium IPCB (International Police Coordination Board) hervorgegangen ist. Dieses ist nach wie vor das Koordinierungsgremium für die einzelnen Beiträge zum Polizeiaufbau.

Wichtige Akteure für den Polizeiaufbau in Afghanistan sind die europäische Polizeimission EUPOL Afghanistan, die NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A) sowie das bilaterale deutsche Polizeiprojektbüro. Die NTM-A nimmt hinsichtlich der personellen und finanziellen Ressourcen einen besonderen Stellenwert ein.

Die Afghan National Police (ANP) gliedert sich in die klassische Schutz- und Verkehrspolizei (Afghan Uniformed Police, AUP), in die einer Bereitschaftspolizei ähnlichen Afghan National Civil Order Police ANCOP, in die Kriminalpolizei (Afghan Anti Crime Police, AACP) – teils auch als Criminal Investigation Department (CID) bezeichnet – , in die Grenzpolizei

(Afghan Border Police, ABP) und in die stationären Wachschutzkräfte (Afghan Public Protection Force, APPF). Ein Problem ist die Abgangsrate bei Teileinheiten der ANP, insbesondere bei der ANCOP (mehr als 2 % pro Monat), die sowohl in der hohen Einsatzbelastung als auch hohen Verlusten (1.500 Angehörige der ANP wurden im Jahr 2009 getötet) begründet liegen. Daher sind dort nur 7.835 der 11.288 Stellen besetzt. Ähnliches gilt für die Grenzpolizei. Dort sind von den 21.279 vorgesehenen nur 15.770 Polizisten vorhanden. Die seit Anfang 2010 verstärkten Leistungen der internationalen Gemeinschaft, verbunden mit einem Anreizprogramm – verbesserten Gehaltszahlungen, Weiterverpflichtungsprämien und ein Alphabetisierungsangebot – haben die Rekrutierungszahlen wieder steigen und die Abgangsrate sinken lassen. Das Zwischenziel beim Aufwuchs der afghanischen Polizei von 109.000 Polizisten bis Ende Oktober 2010 als Ergebnis der Londoner Afghanistan-Konferenz von Ende Januar 2010 wurde mit 113.000 Polizisten bereits übertroffen. Das Ziel von 134.000 Polizisten bis Ende 2011 kann bei fortgesetztem Ressourceneinsatz erreicht werden.



	MAI	JUN	JUL	AUG	SEP	OKT	NOV	DEZ	JAN	FEB	MAR	APR	MAI	JUN	JUL	AUG	SEPT	OKT
Ist	82 247	84947	90 079	92129	93 344	93809	94 958	96377	98 265	99577	1021 38	1 0445 9	1058 73	1 0699 9	1155 25	11963 9	1205 04	0
Abgang	-131 1	-9 07	-111 6	-1 959	-121 5	-1 274	-177 2	-1 866	-108 6	-1 231	- 1067	-1 401	- 1300	-1 272	- 1557	-1 646	- 1809	0
Rekrutierung	2 228	3164	2 781	1000	9 41	2507	2 706	3128	1 558	2201	266 2	4310	465 6	5077	302 4	1874	176 7	0
Weiterverpflichtung	1 48	350	3 15	117	1 89	107	3 61	110	6 53	189	12 3	321	11 2	286	35 9	161	11 3	0
Soll				96800	96 800	96800	96 800	96800	96 792	97589	992 61	1 0135 1	1035 92	1 0566 2	1072 74	10734 4	1077 71	10902 4

Q.: Eigene Darstellung, basierend auf Informationen verschiedener Dokumente des US Department of Defense: Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan sowie United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces, 2010

Ausrüstung, Ausstattung und Infrastruktur der afghanischen Polizei weisen nach wie vor Lücken auf. Deutschland verwendet einen Teil seiner für 2010 bereitgestellten Mittel von 77 Mio. Euro für allgemeine Polizeiinfrastruktur und den Bau und Ausbau von Trainingszentren, in denen jährlich etwa 5.000 afghanische Polizisten aus- und fortgebildet werden können. In Kabul sowie den Außenstellen in Masar-e Scharif, Kundus und Faisabad wurden Polizeitrainingszentren errichtet, deren Kapazität derzeit erweitert wird. Das Polizeitrainingszentrum Kabul wird dabei ausschließlich für das sogenannte „Train-the-Trainer“-Programm genutzt. Die ursprüngliche Zielstärke von 500 ausgebildeten afghanischen Trainern bis Ende 2012 wird voraussichtlich deutlich übertroffen. Im Rahmen des bilateralen deutschen Engagements ist das „Train-the-Trainer-Modul“ neben der Aus- und Fortbildung und der Beteiligung am Focused District Development (FDD) Programm ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Unterstützungsleistung.

Im Bereich der Infrastruktur konnte im Jahr 2010 der Bau der Grenzpolizeifakultät an der Polizeiakademie in Kabul abgeschlossen werden. Eine Außenstelle der Polizeiakademie in Masar-e Scharif befindet sich noch im Bau. Die Hauptquartiere der Verkehrs-, Bereitschafts- und Grenzpolizei in Kabul sowie eine Reihe von Hauptquartieren in den Provinzen (etwa in Faisabad) und Distrikten konnten bereits übergeben werden. Zahlreiche der für die örtliche Sicherheit besonders wichtigen festen Checkpoints wurden fertig gestellt, andere sind noch im Bau.

Ausbildungsstand, Fähigkeiten und Einsatzwert der afghanischen Polizei sind differenziert zu betrachten. Jeder afghanische Polizist durchläuft nach der Einstellung eine derzeit sechswöchige Grundausbildung. Eine Steigerung des Einsatzwerts insbesondere der Einheiten von Bereitschafts- und Grenzpolizei konnte vor dem Hintergrund eines angepassten Auswahlverfahrens und einer verlängerten Ausbildungsphase von acht auf sechzehn Wochen festgestellt werden. Darüber hinaus haben weitere Maßnahmen, wie etwa die kontinuierliche Erhöhung der Gehälter sowie deren bargeldlose Überweisung, die Verbesserung der Ausstattung sowie der Infrastruktur und die Steigerung der Mobilität, den Einsatzwert der afghanischen Polizei zusätzlich erhöht.

Innenminister Bismillah Khan Mohammadi, seit Juni 2010 im Amt, hat neuen Schwung in den Aufbau der Polizei gebracht. Er verfolgt mit großem persönlichen Einsatz sechs Prioritäten:

- **Ausbildung**
- **Entwicklung von Führungskultur**
- **Korruptionsbekämpfung**
- **Verbesserung der Arbeitsbedingungen**
- **Überarbeitung des Stellenplans und**
- **Einführung eines Belohnungs- und Bestrafungssystems**

Deutschland hat dazu, auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens mit der Islamischen Republik Afghanistan, im Jahr 2002 ein **bilaterales Polizeiprojekt** eingerichtet. Es hat sich zunächst auf die Aus- und Fortbildung der afghanischen Polizei sowie auf die dafür notwendige Infrastruktur konzentriert. Der Wiederaufbau der Polizeiakademie in Kabul wurde mit Hilfe des deutschen Polizeiprojektbüros prioritär umgesetzt. Derzeitig wird mit deutscher Unterstützung eine Außenstelle der Polizeiakademie in Masar-e Scharif errichtet. Gerade die Aus- und Fortbildung von Führungskräften war und ist ein wesentlicher Beitrag zur Professionalisierung der afghanischen Polizei. Deutschland begleitet die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie die konzeptionelle Arbeit an der Polizeiakademie weiterhin mit eigenen Mentoren. Zudem setzte sich Deutschland für eine Dienstrang- und Gehaltsreform der afghanischen Polizei ein, um ein ausreichendes Einkommen sicherstellen zu können und damit die Anreize für Korruption zu verringern.

Das deutsche Polizeiprojekt ist aufgeteilt in die Leitung in Kabul, ein Verbindungselement beim afghanischen Innenministerium, ein Verbindungselement bei der NTM-A, eine Beratergruppe am Flughafen Kabul, eine Beratergruppe an der Polizeiakademie Kabul sowie Ausbildungsteams in den Außenstellen in Masar-e Scharif, Kundus und Faisabad und den dort angeschlossenen Polizeitrainingszentren. Neben einer polizeilichen Grundausbildung werden Spezialbereiche wie Kriminalistik, Sprengstoffspürhund-Ausbildung und Grenzpolizei behandelt. In den Ausbildungszentren werden allein im Jahr 2010 rund 5.500 afghanische Polizisten an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen unter deutscher Regie teilgenommen haben. Seit Beginn des deutschen Engagements 2002 waren es mehr als 37.000 Polizisten.

Seit Januar 2009 beteiligt sich Deutschland am FDD-Programm und leistet einen Beitrag für die Aus- und Fortbildung der afghanischen Polizisten in den Distrikten. Hier betreuen Police Mentoring Teams, die aus je bis zu vier Polizisten, bis zu vier Feldjägern und zwei Sprachmittlern bestehen, über jeweils ein Jahr Distrikte oder Stadtteile in den Provinzen Balkh und Badakhschan. Neben der Ausbildung und Ausstattung der afghanischen Polizisten wird die Infrastruktur instand gesetzt oder neu errichtet. Die deutschen Teams haben bisher in 18 Distrikten einen wesentlichen Beitrag zum Polizeiaufbau geleistet, bis zu 30 Distrikte im Norden des Landes werden es bis zunächst Ende 2012 sein.

Die afghanische Justiz und Polizei sind derzeit noch nicht in der Lage, die Verfassung und die staatlichen Gesetze bei ihrer täglichen Aufgabenerledigung landesweit überall konsequent umzusetzen. 2009 hat das BMZ in Absprache mit dem BMI die Rechtsstaatsförderung in den Provinzen Badakhschan, Balkh, Kundus, Takhar, Samangan und Baghlan ausgeweitet (siehe auch Kapitel 17). Parallel zur Polizeiausbildung in den FDD-Distrikten wird die bessere Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei und der örtlichen Bevölkerung gefördert. Hierzu werden Informationskampagnen, Ausbildung zu rechtsstaatlichen Verhaltensregeln und „Runde Tische" zur Vertrauensbildung zwischen Polizei und örtlicher Bevölkerung veranstaltet. 2009 und 2010 wurden über das Rechtsstaatlichkeitsprogramm mehr als 400 Polizisten in Grundsätzen des bürgernahen „Community Policing" weitergebildet.[22] An begleitenden Maßnahmen und Alphabetisierungskursen, die für alle afghanischen Polizisten in der Nordregion angeboten werden (6 Monate Grundkurs, 3 Monate Aufbaukurs) haben bisher knapp 3.000 Auszubildende teilgenommen.

Deutschland leistet nicht zuletzt einen erheblichen Beitrag zu den Gehaltszahlungen für die afghanische Polizei. Mit einem Beitrag von 30 Mio. Euro für 2010 ist Deutschland hier nach den USA und Japan der drittgrößte bilaterale Geber. Die Abwicklung erfolgt über den Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA), der durch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verwaltet wird. Das geregelte Gehalt, das 2010 verdoppelt wurde, trägt nicht unerheblich zur Korruptionsbekämpfung in der Polizei und zur Loyalität gegenüber der afghanischen Regierung bei. Dennoch bleibt Korruption in der afghanischen Polizei ein Problem. Kampagnen des Innenministeriums, diverse Schulungsveranstaltungen, der Einsatz externer Berater und Kontrolleure sowie Strategien der UNAMA und EUPOL Afghanistan müssen daher auch zukünftig konsequent weiterverfolgt und umgesetzt werden.

Seit April 2007 unterstützt die Bundeswehr die Ausbildung der ANP in der Nordregion mit einem Feldjägerausbildungskommando (FJgAusbKdo, Stärke 45). Es handelt sich dabei um eine nationale Unterstützungsleistung der Bundeswehr. Die Ausbildungsinhalte konzentrierten sich bewußt auf die Themen „Eigensicherung" sowie „polizeiliche Basisaufgaben" – mit dem Ziel der Vermittlung von einfachen polizeilichen Kenntnissen und Fertigkeiten „vor Ort", damit die afghanischen Polizisten im täglichen Dienst Handlungssicherheit erlangen. Bis zur Einbindung aller Feldjägerkräfte in das gemeinsam mit dem deutschen bilateralen Polizeiprojekt durchgeführte FDD-Programm zu Beginn des Jahres 2009 hat das Feldjägerausbildungskommando insgesamt nahezu 5.000 afghanische Polizisten an neun Ausbildungsorten im Regionalkommando Nord ausgebildet.

Dabei wurden folgende Erfahrungen gemacht: Der Ausbildungsstand der afghanischen Polizisten war sehr unterschiedlich. Das Konzept der Vor-Ort-Ausbildung hat sich bewährt. Die afghanischen Polizisten waren zur Teilnahme an der Ausbildung spürbar motiviert. Die Resonanz auf diese sehr praxisbezogene Ausbildungsunterstützung war durchweg positiv. Als das bilaterale deutsche Polizeiprojekt das FDD-Programm intensivierte, wurde das Feldjägerausbildungskommando paritätisch eingebracht. Im Rahmen dieses Programms werden sowohl den Polizeibeamten als auch den Feldjägern jeweils bestimmte, klar abgegrenzte Ausbildungsmodule zugeordnet. Polizisten und Feldjäger werden in nicht austauschbaren Funktionen eingesetzt.

Die europäische Polizeimission EUPOL Afghanistan wurde im Mai 2007 maßgeblich auf deutsche Initiative ins Leben gerufen. Das 2010 verlängerte Mandat läuft bis 2013. Ziel der Mission ist die Unterstützung beim Aufbau nachhaltiger und effektiver ziviler Polizeistrukturen in afghanischer Verantwortung, die im Einklang mit internationalen Standards arbeiten. Dazu überwacht, unterstützt und berät die Mission das afghanische Innenministerium und die Polizei auch auf Regional- und auf Provinzebene. Zunehmend engagiert sich die Mission dabei auch in der unmittelbaren Ausbildung afghanischer Polizisten. Die Mission konzentriert sich auf sechs strategische Prioritäten: Entwicklung von Führung und Kommunikation in der Polizei, Einführung eines polizeilichen Informationswesens (intelligence-led policing), Schaffung und Entwicklung einer Kriminalpolizei-Abteilung im Innenministerium, Entwicklung und Umsetzung einer Strategie zur Korruptionsbekämpfung, Förderung der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft sowie der Beachtung von Menschenrechten und Genderfragen.

In enger Zusammenarbeit mit dem afghanischen Innenministerium, der NATO-Ausbildungsmission NTM-A und dem bilateralen deutschen Polizeiprojekt hat die Mission jüngst den Aufbau der Ausbildung von Führungspersonal am „Senior Staff College“ übernommen. EUPOL Afghanistan ist im Rahmen von Stadtpolizeiprojekten (Kabul, Masar-e Scharif, Herat) auch in den Provinzen tätig. EUPOL unterstützt die Korruptionsbekämpfungseinheit beim Generalstaatsanwalt durch Beratung und Begleitung bei Ermittlungsverfahren und unterstützt, gemeinsam mit der NTM-A, beim Aufbau mobiler Anti-Korruptionsteams. EUPOL bildet afghanische Polizeitrainer aus und hilft damit, die Grundlagen für eine mittelfristig selbsttragende afghanische Polizeistruktur zu legen. Seit 2009 verfügt die Mission über Projektmittel, mit denen im begrenzten Umfang Ausstattungshilfe geleistet werden kann. Die Bundesrepublik stellt mit 46 von 300 internationalen Experten (24 von 170 Polizisten, 22 von 130 sekundierten zivilen Experten) das größte Kontingent. Die Mission EUPOL Afghanistan konnte ihre Rolle als Akteur beim Polizeiaufbau durch die Mandatsanpassung im Jahr 2010 weiter festigen, die eine aktivere Beteiligung an der Aus- und Fortbildung ermöglicht und der Mission eigene Projektmittel zugesteht.

Für das langfristige Ziel der Schaffung selbsttragender afghanischer Polizeistrukturen wurden die notwendigen Grundlagen gelegt. Sofern die dafür eingesetzten Mittel verstetigt werden, kann dieses Ziel in den kommenden Jahren erreicht werden. Deutschland beabsichtigt, sich auch über 2014 hinaus in Teilbereichen des Polizeiaufbaus in Afghanistan mit Polizeiberatern zu engagieren.

---

[22] Tracking-System der Bundesregierung.

7. Beitrag der Staatengemeinschaft zur Stabilität und Sicherheit

Die internationale Gemeinschaft hat 2001 Verantwortung für Afghanistan übernommen. In einer ersten Phase hat die internationale Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF im Auftrag der Vereinten Nationen vorübergehend militärische und auch zivile Aufgaben des afghanischen Staats übernommen, die später von den aufwachsenden afghanischen Institutionen in eigener Verantwortung geleistet werden konnten. Bis auf wenige Ausnahmen erstreckt sich die internationale Führung heute nur noch auf das Gebiet der Sicherheit. Beim NATO-Gipfel von Lissabon wurde das Ziel Präsident Karzais einer vollständigen Übergabe der Sicherheitsverantwortung bis Ende 2014 bekräftigt.

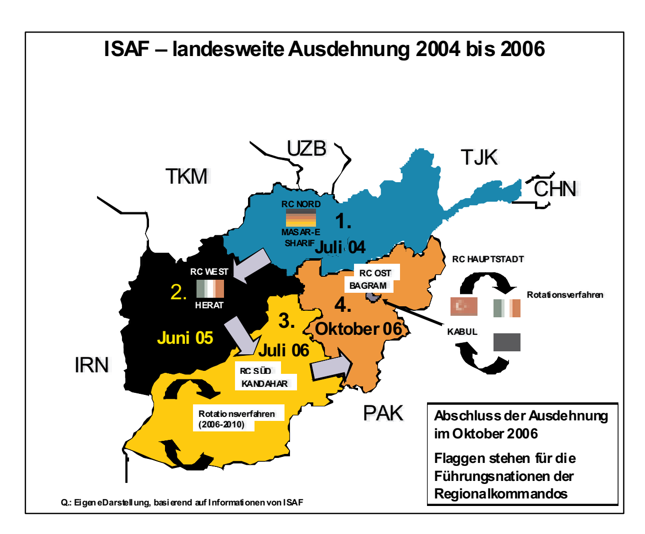
Das internationale Engagement in Afghanistan hat wirksame neue Instrumente der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Konfliktgebieten hervorgebracht. Der Aufbau eines funktionsfähigen und stabilen Staates bedarf eines vernetzten Ansatzes, mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Förderung von Sicherheit, Regierungsführung und Entwicklung. Für Deutschland bedeutet dies beim Afghanistan-Engagement die ständige Koordinierung und Optimierung des ressortübergreifenden Ansatzes.

Dies erfordert ein enges Zusammenwirken verschiedenster Organisationen mit ganz unterschiedlichen Aufgaben, Expertisen und (Arbeits-)Kulturen. Es wäre falsch, diese Vernetzung als Militarisierung der Außen- oder Entwicklungspolitik zu verstehen; im Gegenteil geht es um eine gleichberechtigte und unter ziviler Führung stehende gegenseitige Ergänzung militärischer und ziviler Fähigkeiten.

Die Bundesregierung hat ihr bilaterales, ziviles Engagement 2010 durch eine Verdopplung der Mittel für Wiederaufbau und Entwicklung auf jährlich bis zu 430 Mio. Euro erneut verstärkt.

Deutschland gestaltet das Engagement der EU in Afghanistan aktiv mit und trägt als größter EU-Mitgliedstaat einen Finanzbeitrag von etwa 20%. Im Jahr 2010 konnte die Handlungsfähigkeit der EU durch die Verschmelzung der Position des EU-Sonderbeauftragten für Afghanistan mit dem des EU-Delegationsleiters in Kabul erheblich gesteigert werden. Der Posten ist mit dem ehemaligen litauischen Außenminister Vygaudas Ušackas hochrangig und effektiv besetzt. Die EU ist zu einem wichtigen Akteur beim afghanischen Kapazitätsaufbau und der Verbesserung der Regierungsführung geworden. Sie unterstützte die afghanischen Institutionen bei den Parlamentswahlen und steht für die Begleitung des politischen Prozesses zur Verfügung. Deutschland hat sich für eine Verstärkung der Polizeiausbildung im Rahmen von EUPOL Afghanistan eingesetzt und stellt dort von allen EU-Mitgliedstaaten das größte Kontingent.

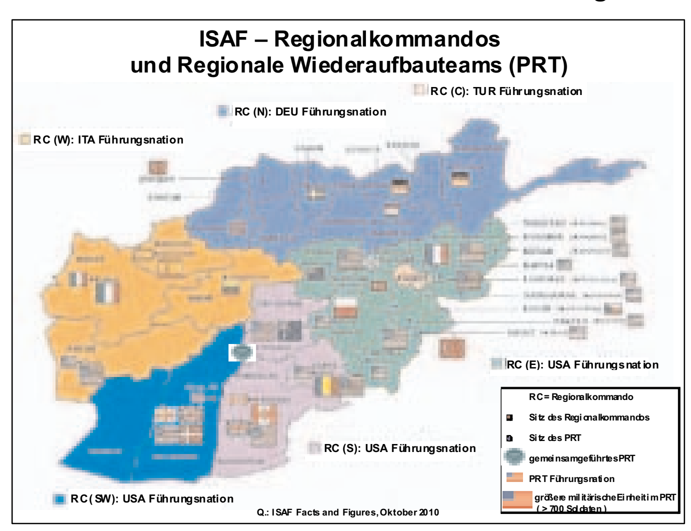
Die International Security Assistance Force (ISAF) wurde Ende 2001 vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mandatiert, die Übergangsregierung bei der Sicherung der Hauptstadt gegen regierungsfeindliche Kräfte zu unterstützen. Bis 2003 war das ISAF-Mandat auf den Großraum Kabul beschränkt. Die Verantwortung für die landesweite Sicherheit sollte an die aufzubauenden afghanischen Sicherheitskräfte übertragen werden. Als sich dieser Zeitplan als unrealistisch herausstellte, wurde das ISAF-Mandat im Oktober 2003 erweitert. ISAF übernahm bis Ende 2006 in vier Phasen landesweit die Führung bei der Sicherheitsverantwortung in den neu geschaffenen Regionalkommandos.



Den Anfang machte Deutschland, nachdem der Deutsche Bundestag im Oktober 2003 die Entsendung eines Kontingents der Bundeswehr nach Kundus mandatiert hatte. Die ISAF-Mission ist schon anfangs über den Kreis der NATO-Mitgliedstaaten hinaus angewachsen; inzwischen beteiligen sich daran 48 Nationen. Dies unterstreicht die durch das jährlich erneuerte Mandat der Vereinten Nationen vorhandene breite Legitimität der internationalen Sicherheitspräsenz.

Mit der räumlichen Ausdehnung übernahm ISAF auch die Verantwortung über die Wiederaufbauteams (Provincial Reconstruction Teams, PRT). Die meisten dieser inzwischen 27 Teams bestehen aus einer militärischen Komponente, aus Mitarbeitern der diplomatischen Vertretungen der Truppensteller, aus Polizeiausbildern sowie aus Experten für Wiederaufbau und Entwicklung. Militärisch werden die PRTs von ISAF geführt, zivil von den jeweiligen ISAF-Führungsnationen in enger Abstimmung mit dem Hohen Zivilen Vertreter (Senior Civilian Representative, SCR) der NATO in Kabul. Die Bundesregierung hat auf dessen Bitte 2010 einen Hohen Zivilen Vertreter für das Regionalkommando Nord ernannt. Die PRTs sollen im Zuge der Transition zunächst in zivile Führung übergehen, bevor sie ihre Aufgaben schließlich den afghanischen Behörden übertragen.

Im Verantwortungsbereich des von der Bundeswehr geführten RC Nord sind zur Zeit 17 Nationen militärisch engagiert. Die Neuausrichtung des deutschen Einsatzkontingents und die signifikante Unterstützung durch rund 5.000 US-Soldaten und zusätzliche Fähigkeiten (insbesondere rund 55 Hubschrauber) beginnen erste Wirkung zu entfalten. PRTs werden im Bereich des Regionalkommando Nord durch Norwegen, Schweden, Ungarn, die Türkei und Deutschland gestellt.



Im Laufe der Zeit ist die Einsicht gewachsen, dass nachhaltige Sicherheit und Fortschritt in (Post-)Konfliktgebieten nur durch einen Ansatz der vernetzten Sicherheit (comprehensive approach) zu verwirklichen sind, der im Zusammenwirken aller Akteure den parallelen und eng abgestimmten Einsatz sicherheitlicher, politischer wie entwicklungsökonomischer Aspekte umfasst.[23] Dabei stehen zivile Aufgaben und Organisationen gleichberechtigt neben der militärischen Operationsführung. Militärische und zivile Akteure unterstützen sich gegenseitig, wo dies erforderlich ist. Damit wurden in Afghanistan wirksame neue Instrumente zur Bewältigung

komplexer Aufgaben entwickelt. Diese sind zum Teil noch im Entstehungsprozess begriffen und haben ihre volle Leistungsfähigkeit noch nicht erreicht.

Der südliche Teil des Unruhedistrikts Chahar Darrah in der Provinz Kundus ist nach erfolgreichen Operationen der Bundeswehr seit November 2010 weitgehend frei von Taliban und anderen Aufständischen. Das Auswärtige Amt hat daraufhin sofort Maßnahmen ergriffen, um die Lage der Bevölkerung spürbar zu verbessern. Dazu gehört auch die kurzfristig eingeleitete Beschäftigung von ehemaligen Kämpfern bei Straßenreparaturen, Brunnenbau oder dem Aufbau von Polizeiposten. Sieben Dörfer werden durch die Beschaffung eines Transformators und die Wiederherstellung von durch Kampfhandlungen zerstörten Stromleitungen nun wieder mit Strom versorgt. Dies kommt rund 10.000 Menschen unmittelbar zugute. Die deutsche Nichtregierungsorganisation Kinderberg hat bereits eine Woche nach der Waffenruhe im südlichen Chahar Darrah mehrere Sanitätscontainer aufgestellt und in Betrieb genommen, um rasch eine medizinische Basisversorgung sicherzustellen. Auch afghanische Soldaten, die vor Ort patrouillieren, lassen sich dort medizinisch behandeln. Sämtliche Projekte gehen auf ausdrücklichen Wunsch der dortigen Bewohner zurück.

Durch den im Herbst 2009 beschlossenen Aufwuchs der Truppenstärke wie der zivilen Präsenz und den Ergebnissen der Londoner Konferenz vom Januar 2010 wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, den Vormarsch der aufständischen Kräfte einzudämmen und zunehmend eigene Handlungsfreiheit zurück zu gewinnen. Der Schwerpunkt des militärischen Beitrages liegt seither darauf, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass zivile Organisationen vor Ort effektiver arbeiten und die afghanische Regierung zunehmend mehr Verantwortung übernehmen kann.

Eine besondere Herausforderung für die Entwicklung und Zukunft Afghanistans stellt dabei eine langfristige und transparente Finanzierung staatlicher Organe, insbesondere der Sicherheitskräfte, dar. Damit wird eine der Grundvoraussetzungen für eine funktionierende und verlässliche Ausübung staatlicher Gewalt geschaffen. Der afghanische Staat ist zur Zeit noch nicht in der Lage, diese Finanzierung aus eigener Kraft zu bestreiten. Die internationale Gemeinschaft hat hierzu umfassende Verantwortung übernommen und trägt dazu unter anderem im Rahmen des ANA-Trust Fund und des Law and Order Trust Fund (LOTFA) bei. Der ANA-Trust Fund dient der Finanzierung von Ausbildung, Ausrüstung und Infrastruktur für die ANA. Deutschland ist zweitgrößter Geldgeber des ANA-Trust Fund und hat 2009 einen Beitrag von 50 Mio. Euro und 2010 einen Beitrag von 40 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Gelder des ANA-Trust Fund wurden unter anderem für die Finanzierung von Bau und Betrieb der ANA-Kaserne in Faisabad genutzt. Bei dem durch UNDP verwalteten internationalen Treuhandfonds zur Finanzierung der Polizeigehälter, dem LOTFA, ist Deutschland mit 30 Mio. Euro im Jahr 2010 drittgrößter bilateraler Geber.

Die Bundesregierung hat ihren finanziellen Beitrag für zivilen Wiederaufbau und Entwicklung 2009 mit Wirkung ab 2010 auf jährlich insgesamt bis zu 430 Mio. Euro verdoppelt. Dieser auch im internationalen Vergleich ganz erhebliche Betrag wird vom Auswärtigen Amt (180 Mio. Euro) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (250 Mio. Euro) bereit gestellt.

---

[23] Vgl. MdB Kiesewetter bei öffentlicher Anhörung des Auswärtigen Ausschusses, 23.11.10: Bereits jetzt müssten die Grundlagen für eine Gesamtstrategie bis 2014 und danach gelegt werden.

8. Übergabe in Verantwortung: Transition / Inteqal

Die afghanische Regierung will bis Ende 2014 schrittweise die Sicherheitsverantwortung für ihr Land übernehmen. Das internationale Engagement in Afghanistan wird sich in den Jahren 2011-2014 daher entscheidend verändern. Ziel der Bundesregierung ist es, 2011 auch im deutschen Verantwortungsbereich im Norden den Transitionsprozess einzuleiten.[24] Im Zuge der Übergabe der Sicherheitsverantwortung beabsichtigt die Bundesregierung einzelne nicht mehr benötigte Fähigkeiten – soweit die Lage dies erlaubt – ab Ende 2011/2012 zu reduzieren.

Mit der Vereinbarung des Transitionsprozesses ist ein Durchbruch für die künftige Entwicklung des internationalen Afghanistan-Engagements gelungen.

Ziel der in Afghanistan eingesetzten internationalen Streitkräfte sind das Herstellen und der Erhalt einer hinreichenden Sicherheit sowie die Befähigung der afghanischen Sicherheitskräfte zur Übernahme eigener Sicherheitsverantwortung durch die afghanische Regierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt.[25] Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit[26] nannte Präsident Karsai erstmals einen Zeitrahmen für diesen angestrebten Übergabeprozess: Bis Ende 2014 sollen die afghanischen Sicherheitskräfte in der Lage sein, Verantwortung für die Sicherheit in allen afghanischen Provinzen zu übernehmen.

NATO, ISAF-Truppensteller und die afghanische Regierung verständigten sich bei der Kabul-Konferenz im Juli 2010 auf ein gemeinsames Konzept der Transition („Inteqal“ in den Sprachen Dari und Pashtu).[27] Der NATO-Gipfel von Lissabon bekräftigte im November 2010, das Ziel der afghanischen Regierung, Anfang 2011 mit der Transition zu beginnen und diese bis Ende 2014 abzuschließen. Dieser Prozess eröffnet eine klare zeitliche Perspektive für eine Anpassung der Strukturen und eine schrittweise abgestimmte Reduzierung der Stärke der internationalen Kampftruppen bis Ende 2014. Diese bedeutet keinen vorschnellen Abzug – er würde die Stabilität Afghanistans gefährden –, sondern den Einstieg in eine unumkehrbare Übergabe der Sicherheitsverantwortung in afghanische Hände. Die schrittweise reduzierte Präsenz der internationalen Streitkräfte macht gleichzeitig einen verstärkten Ressourceneinsatz beim zivilen Wiederaufbau erforderlich. In der Phase der Transformation[28] wird die afghanische Regierung die internationale Gemeinschaft und damit möglicherweise Deutschland um die Unterstützung durch Ausbildungskräfte und Schlüsselfähigkeiten der Bundeswehr (allerdings in deutlich geringerer Stärke) auch über 2014 hinaus bitten.

Für das internationale Afghanistan-Engagement beginnt 2011 eine entscheidende Phase des Umbruchs. Der Kommandeur der Internationalen Unterstützungstruppe ISAF, General David Petraeus, bezeichnete diese Phase als entscheidend („make it or break it“). Trotz vorsichtig optimistischer Perspektive schliesst er ein Scheitern auch weiterhin nicht aus.[29]

Im Januar 2010 billigte der NATO-Rat einen Anhang zum ISAF-Operationsplan, der in der Operationsphase IV „Transition“ eine schrittweise Übergabe der Sicherheitsverantwortung für einzelne Provinzen und Distrikte vorsieht. Die Außenminister der NATO haben in Tallinn im April 2010 ein Verfahren zur Bewertung und Benennung übergabefähiger Gebiete beschlossen. Bei der Kabul-Konferenz im Juli 2010 wurde ein gemeinsam mit der afghanischen Regierung entworfenes „Inteqal“-Konzept zur Ausgestaltung des

Transitionsprozesses verabschiedet. Dieses wurde im Oktober in den ISAF-Operationsplan aufgenommen.[30] Konzept und Verfahren sollen garantieren, dass die Entscheidung über die Übergabereife einer Provinz auf Grundlage abgestimmter Kriterien und nachvollziehbarer Datenerhebung erfolgt und nicht durch Zeitvorgaben und Partikularinteressen gesteuert wird.

In der ersten Phase der Transition erfolgt eine Bewertung und Benennung übergabereifer Provinzen. Dafür wurde als gemeinsamer Ausschuss das Joint Afghan-NATO Inteqal Board (JANIB) geschaffen. Ihm gehören unter Vorsitz des afghanischen Beauftragten für die Transition, Dr. Ashraf Ghani Ahmadzai, des Kommandeurs ISAF und des Hohen Zivilen Beauftragten der NATO, die afghanischen Minister für Verteidigung, Inneres, Äußeres, Justiz und Finanzen sowie die Direktoren des Geheimdienstes NDS und der Behörde für lokale Regierungsführung sowie die Botschafter der Führungsnationen der Regionalkommandos (USA, Großbritannien, Deutschland, Italien und die Türkei) an. Die Vereinten Nationen sind als Beobachter vertreten. Auf der Grundlage der Empfehlung dieses Ausschusses sollen formelle Beschlüsse zur Übergabe durch die afghanische Regierung nach Befassung des NATO-Rates getroffen werden. Darauf folgt die zweite Phase der stufenweisen Umsetzung.

Die Kabul-Konferenz vom 20.07.2010 war die erste internationale Afghanistan-Konferenz, die tatsächlich in Afghanistan stattfinden konnte. Über 70 Delegationen nahmen daran teil, viele auf Ministerebene (Deutschland: Außenminister Dr. Westerwelle). Den gemeinsamen Vorsitz führten der afghanische Präsident Karsai und der Generalsekretär der Vereinten Nationen Ban Ki Moon. Das Abschlussdokument nennt vier Prinzipien der Transition:

(1) Afghanische Unabhängigkeit, nationale Souveränität und territoriale Integrität
(2) weitere Förderung der afghanischen Sicherheitskräfte
(3) Sicherung der Errungenschaften im Bereich Demokratie und Menschenrechte
(4) Schaffung der Voraussetzungen für den Wiederaufbau

Diese Prinzipien belegen – über Fragen der militärischen Präsenz hinaus – den umfassenden Ansatz der Transition und die erforderliche Langfristigkeit des internationalen zivilen Engagements.

Der Beginn der Übergabe in Verantwortung ist nicht gleichzusetzen mit dem Abzug der internationalen Sicherheitskräfte, sondern allenfalls deren Verringerung in bestimmten Bereichen. Transition ist kein einmaliges Ereignis, sondern ein Prozess. Erst wenn die afghanischen Kräfte die Sicherheitslage tatsächlich beherrschen können, wird erfolgsabhängig eine Reduzierung der internationalen Präsenz möglich. Diese „Übergabedividende" soll zunächst in die Vorbereitung noch nicht übergabereifer Gebiete im Verantwortungsbereich der jeweiligen Führungsnationen reinvestiert werden, um damit die Lageentwicklung dort zielgerichtet zu beeinflussen. Parallel zur Übergabe der Sicherheitsverantwortung werden die Bemühungen in den Bereichen Regierungsführung und Entwicklung fortgesetzt, um auch auf ziviler Seite die nötigen Voraussetzungen zu schaffen. Regierungsführung und Entwicklung müssen auf einen Stand gebracht sein, der eine dauerhafte Übergabe der Sicherheitsverantwortung gewährleistet. Wir müssen gleichzeitig sicherstellen, dass der Prozess unumkehrbar ist. Um Afghanistan langfristig zu einem sich selbst tragenden Staat zu entwickeln, wird noch auf lange Sicht die Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft erforderlich sein. Dies ist eine Generationenaufgabe, die im Anschluss an die Transition im Rahmen einer Transformation aller-

dings mehr und mehr mit den bewährten Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden kann.

---

[24] Auswärtiges Amt, 25.01.2010: Auf dem Weg zur Übergabe in Verantwortung: Das deutsche Afghanistan-Engagement nach der Londoner Konferenz; in: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/AktuelleArtikel/ 100128-StrategiePapier.pdf, sowie Tagesschau: Regierungserklärung zum Afghanistan-Einsatz; in: http://www.tagesschau.de/inland/westerwelle564.html

[25] Das Engagement der International Security Assistance Force (ISAF) war von Anfang an als temporäre Unterstützung der afghanischen Regierung angelegt.

[26] Bei der Inaugurationsrede zur zweiten Amtszeit, 18.11.2009.

[27] Joint Framework for Inteqal: A process for strengthening peace and stability in Afghanistan and the region, indossiert bei der Kabul-Konferenz vom 20.07.2010; vgl.: Abschlusskommuniqué der Kabul-Konferenz vom 20.07.10, Ziffern 18 und 19.

[28] Transformation ist die Fortsetzung des Wiederaufbauprozesses in den übergebenen Provinzen und Distrikten, mit dem Ziel einer sich selbst tragenden Staatlichkeit Afghanistans.

[29] Beim Treffen der Internationalen Kontaktgruppe in Rom, 18.10.10.

[30] Thom Shanker: Petraeus finishes rules for Afghan Security Transition, New York Times, 30.08.2010.

9. Einfluss der Region auf die Stabilität Afghanistans

Afghanistan ist Teil einer Region zwischen dem Mittleren Osten, Zentralasien und Südasien, die von zahlreichen historischen und gegenwärtigen Konflikten geprägt ist. Angesichts der Bedrohungen durch den islamistischen Terrorismus, den transnationalen Drogenhandel, aber auch durch die Präsenz von Atomwaffen in Indien und Pakistan, berührt diese Region unmittelbar die Sicherheit der ganzen Welt. Die Angriffe vom 11. September 2001 haben uns dies deutlich vor Augen geführt; auch sie zeigen aber nur einen Ausschnitt der latenten Bedrohungen. Dies ist der Grund, warum sich die Staatengemeinschaft dort so umfassend engagiert, und warum wir Afghanistan nicht sich selbst überlassen können.

Der Sturz des Taliban-Regimes und das entschlossene Vorgehen gegen das Terrornetzwerk Al-Qaida in Afghanistan haben die unmittelbare Gefahr weltweit zunächst gebannt. Insofern war das internationale Engagement bisher erfolgreich. Die Notwendigkeit einer dauerhaften regionalen Stabilisierung sowie einer konstruktiven Einbindung der Nachbarstaaten besteht aber fort. Dazu gibt es erste Ansätze, aber bislang wenig Fortschritt.

Sicherheit und Frieden in Afghanistan sind untrennbar mit einem friedlichen Interessenausgleich und einer verstärkten Kooperation mit den Nachbarn und den anderen Staaten in der Region verbunden. Dafür sind Einbindung und konzertierte Anstrengungen aller in der Region einflussreichen Akteure notwendig.

Die internationalen Bemühungen um einen stabilen afghanischen Staat haben sich seit 2001 zunächst auf den Aufbau von rechtsstaatlichen demokratischen Strukturen und Sicherheitskräften konzentriert. Die Afghanistan-Konferenzen von London (Januar 2010) und Kabul (Juli 2010) haben die afghanischen Bemühungen um eine politische Verständigung mit der Insurgenz und die Bedeutung der regionalen Zusammenarbeit für Frieden und Stabilität in Afghanistan in den Handlungsrahmen der operativen Politik eingeführt.[31]

Weite Teile der Region sind mit massiven Problemen konfrontiert, von mangelhafter Regierungsführung und Korruption bis hin zum latent drohenden Staatszerfall. Viele der an Afghanistan grenzenden Provinzen der Nachbarstaaten sind krisenbehaftet. Die Interessen der Staaten in der Region gehen in vielen Bereichen auseinander – sie eint aber grundsätzlich das gemeinsame Interesse an einem stabiler werdenden Afghanistan. Mit der Bildung eines tragfähigen Regionalforums könnte ein erster wichtiger Schritt in Richtung eines regionalen Ansatzes zur Konfliktlösung in Afghanistan gemacht werden. Bevor es hierzu kommen kann, müssen die einzelnen Staaten miteinander Gespräche über Afghanistan führen und Vertrauen in diesem Bereich aufbauen. Dies betrifft unter anderem Pakistan und Indien, aber auch die USA und Iran. Zudem sind weitere Gespräche zwischen der NATO und Russland erforderlich.

Trotz einer belasteten Geschichte ist es der afghanischen Regierung unter Staatspräsident Karsai gelungen, Arbeitsbeziehungen zu den Nachbarn und weiteren in der Region einflussreichen Staaten aufzubauen. Ein Grundpfeiler für die inzwischen recht zahlreichen, aber unterschiedlich relevanten Formate ist die Kabul-Deklaration über gute nachbarschaftliche Beziehungen von 2002, die Afghanistan gemeinsam mit seinen

unmittelbaren Nachbarn China, Iran, Pakistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan unterzeichnet hat. Sie bekräftigt die Prinzipien der territorialen Integrität, des gegenseitigen Respekts, der freundschaftlichen Beziehungen, der Zusammenarbeit und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.[32]

Es gibt zwar mehrere regionale Kooperations- und Gesprächsformate mit jeweils unterschiedlichen Teilnehmern. Diese haben bisher aber kaum Erfolge aufzuweisen.[33] Nach wie vor verhindern divergierende Interessen die Bildung eines die gesamte Region umfassenden und zugleich tragfähigen multilateralen Forums. Unterschiedliche nationale Vorstellungen können nur durch sorgfältige Erörterung, Vertrauensbildung und kreative diplomatische Lösungen miteinander in Einklang gebracht werden. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die Internationale Kontaktgruppe für Afghanistan und Pakistan, die vom Sonderbeauftragten der Bundesregierung, Botschafter Steiner, geleitet wird.[34]

Im regionalen Kontext ist wichtig, dass mit dem Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte kein Faktor geschaffen wird, der eine Bedrohung für seine Nachbarstaaten darstellen könnte. Auch das weitere ISAF-Engagement und die langfristige Partnerschaft der NATO mit Afghanistan werden so zu gestalten sein, dass sie sich stabilisierend in die regionale Situation einfügen.

Pakistan spielt für die Stabilisierung Afghanistans und der gesamten Region eine herausragende Rolle. Die pakistanische Führung ist erklärtermaßen an einem stabilen Afghanistan mit einer Pakistan wohlgesonnenen Regierung interessiert. Pakistan ist bestrebt, eine wichtige Rolle beim innerafghanischen Friedensprozess zu spielen. Seit April 2009 sind die pakistanischen Streitkräfte mit Operationen unter Inkaufnahme hoher Verluste gegen eigene militante Extremisten in der afghanisch-pakistanischen Grenzregion vorgegangen, ohne dass es bislang gelungen wäre, dieses Gebiet ganz der Kontrolle der pakistanischen Staatsgewalt zu unterstellen. Die Führung und große Teile der Logistik der afghanischen Insurgenz werden auf pakistanischem Territorium vermutet. Für die Stabilisierung Afghanistans ist ein entschlossenes und konsequentes Vorgehen Pakistans gegen aus dem pakistanischen Grenzgebieten agierende afghanische Insurgenten unerlässlich. Pakistan beherbergt zudem seit Jahrzehnten Millionen afghanischer Flüchtlinge – zeitweilig die größte Flüchtlingspopulation der Welt –, heute immer noch etwa 2,4 Mio.

Seit Amtsantritt des pakistanischen Staatspräsidenten Zardari im September 2008 ist ein beiderseitiges Bemühen um eine Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu verzeichnen. Deutliches Anzeichen hierfür sind die Zunahme hochrangiger Besuche und eine Reihe gemeinsamer Erklärungen zur engeren Zusammenarbeit, zuletzt sogar in den sensiblen Bereichen Sicherheit und Terrorismusbekämpfung. Fortschritt ist auch in den Wirtschaftsbeziehungen zu verzeichnen: Am 28.10.2010 unterzeichneten beide Länder das afghanisch-pakistanische Transit- und Handelsabkommen (APTTA), nachdem der bilaterale Handel sich vorher bereits auf heute etwa 2 Mrd. US-Dollar vervielfacht hatte. Von dessen Inkrafttreten wird nicht nur eine Stärkung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, sondern auch des regionalen Handels erwartet, da fortan afghanische Güter auch auf dem Landweg über Pakistan nach Indien transportiert werden können.

Indien zeigt signifikantes wirtschaftliches Engagement beim Wiederaufbau Afghanistans und ist einer der größten bilateralen Geber. Während des Bürgerkriegs fanden viele Afghanen in Indien Zuflucht und Ausbildungsplätze (so studierte auch Präsident Karsai in

Indien), wodurch es noch immer intensive zwischenmenschliche Kontakte gibt. Zugleich besteht eine enge politische Kooperation.

Das Verhältnis zwischen Pakistan und Indien ist ein wichtiger Faktor für die Afghanistan-Politik beider Staaten. Bislang fehlt es hier an gegenseitigem Vertrauen: Sowohl Pakistan als auch Indien vermuten eine Einflussnahme des anderen in Afghanistan, die den jeweils eigenen Interessen in der Region zu schaden sucht. Ein pakistanisch-indischer Dialog über Afghanistan, der einen wichtigen Beitrag zur regionalen Entspannung leisten könnte, findet – trotz mehrfacher Anregung dazu auch von deutscher Seite – bislang nicht statt. Waren die pakistanisch-indischen Beziehungen nach den Terroranschlägen von Mumbai (November 2008) auf einem Tiefpunkt angelangt, so führen die beiden Staaten seit Mitte 2009 immerhin wieder hochrangige bilaterale Gespräche, ohne dass sich daraus allerdings eine durchgreifende Verbesserung ergeben hätte.

Iran hat aufgrund einer gemeinsamen Geschichte, Kultur und Sprache politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einfluss auf Afghanistan. Dies könnte sich zugunsten einer Verbesserung der Sicherheitslage in der Westhälfte Afghanistans auswirken. Teheran hat Interesse an einer geregelten Rückführung der auf iranischem Territorium lebenden afghanischen Flüchtlinge, wovon sich 1 Mio. legal und 3 Mio. illegal im Iran aufhalten. Großes Bestreben des Iran ist zudem die Eindämmung des grenzübergreifenden Drogenhandels.[35]

Auch für die **zentralasiatischen Anrainerstaaten** ist Stabilität in Afghanistan ein primäres Ziel.[36] Die wirtschaftliche Kooperation mit Afghanistan besitzt eher lokale Bedeutung im Grenzgebiet. Eine Ausnahme ist hier der wirtschaftlich bedeutende Grenzübergang Termez (Usbekistan) – Heiratan (Afghanistan). Eine unmittelbare Einflussnahme auf Nord-Afghanistan ist vor allem seitens Usbekistans möglich – nicht zuletzt aufgrund der dort lebenden usbekischen Ethnie. Ansonsten besteht ein traditioneller tadschikischer Einfluss in den östlichen Nord-Provinzen Afghanistans. Der Ausbau der Infrastruktur [37] lässt eine leichte Zunahme wirtschaftlicher Aktivität erwarten. Gleichwohl hemmen derzeit die Sicherheitslage sowie schwierige Beziehungen der zentralasiatischen Staaten untereinander weitere Fortschritte in der Kooperation.

Russland engagiert sich in multilateralen Formaten bei der Terrorbekämpfung, der Drogenbekämpfung und der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität.[38] Moskau hat unter anderem das Angebot der Reaktivierung von Energieinfrastruktur in Afghanistan unterbreitet.[39] Allerdings ist das bilaterale Verhältnis durch die sowjetische Besatzung Afghanistans (1979-89) belastet, so dass eine direkte und sichtbare Unterstützung in Afghanistan die Ausnahme bleiben wird.

China hat wirtschaftliche Interessen in den zentralasiatischen Staaten (Energie, Infrastruktur, Rohstoffe), die sich auf Afghanistan ausdehnen. Dort tritt China als einziger internationaler Investor im Bereich Rohstoffe in Erscheinung, wie das Kupfervorkommen Aynak in der Provinz Logar zeigt.[40] Dieses Engagement entspricht durch die Schaffung von Einkommen und Beschäftigung, dem Aufbau von Verkehrsinfrastruktur sowie dem aus dieser Investition rührenden Stabilitätsinteresse grundsätzlich auch den Interessen Afghanistans und der internationalen Gemeinschaft.

Deutschland trägt gegenüber den afghanischen Anrainerstaaten zu einer konstruktiven Lösung für Afghanistan bei, indem es seine bestehenden Bemühungen im politischen Bereich fortsetzt und im wirtschaftlichen wie sicherheitspolitischen Bereich intensiviert. Deutschland ist in internationalen Organisationen sehr präsent (2011-2012 auch als gewähltes Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen) und auch bei regionalen Konferenzen engagiert (unter anderem im Rahmen der Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan, RECCA). Die Internationale Kontaktgruppe für Afghanistan und Pakistan arbeitet unter deutschem Vorsitz intensiv an der Erarbeitung einer Lösung für die Probleme Afghanistans; ihr gehören auch wichtige internationale Organisationen sowie mehrere islamische Staaten an.[41] Schließlich unterstützt die Bundesregierung die regionale Kooperation durch einen grenzüberschreitenden Fonds zur Stabilisierung der Grenzgebiete zu Pakistan und Tadschikistan.

---

[31] Vgl.: Abschlusskommuniqués der Londoner Konferenz 2010 und der Kabul-Konferenz 2010.
[32] Kabul Declaration on Good Neighbourly Relations 22.12.2002.
[33] Boris Wilke (2006): Regionale sicherheitspolitische Strategien für Afghanistan und seine Nachbarstaaten – eine Rolle für die OSZE?, S. 383-6; in: OSZE-Jahrbuch 2005 / Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Bd. 11, Baden-Baden 2006.
[34] Beim Treffen der Internationalen Kontaktgruppe zu Afghanistan und Pakistan in Rom (18.10.2010) waren 43 Staaten (darunter 13 islamische Staaten einschließlich erstmals Iran) sowie internationalen Organisationen vertreten.
[35] Volker Perthes: Iran als außenpolitischer Akteur; in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ Nr. 49/2009, http://www.bpb.de/files/XLI45X.pdf, S. 6-7.
[36] Beate Eschment (2009): Stabilität und Sicherheit in Zentralasien unter besonderer Berücksichtigung Afghanistans, Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 8 und 21; in: library.fes.de/pdf-files/id/06560.pdf.
[37] Beispielsweise die Energieanbindung Tadschikistan-Afghanistan, die Eisenbahnlinie Usbekistan-Termez-Hairatan nahe dem afghanischen Masar-e Scharif in der Provinz Balkh sowie der mit EU-Geldern erbaute Grenzübergang Imam Sahib an der Grenze zu Tadschikistan.
[38] Als Organisationen hierfür dienen die Shanghai Cooperation Organization / SCO, die Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit / OVKS bzw. CSTO sowie das Format 4-er Gipfel zur regionalen Kooperation (Russland-Afghanistan-Pakistan-Tadschikistan).
[39] Christian Wipperfürth: Russland-Zentralasien-Afghanistan: Ein Beziehungsgeflecht; in: Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik, DIAS- Analyse Nr. 33, Juni 2008; in: http://www.dias-online.org/fileadmin/templates/downloads/DIAS_Analysen/Analyse33.pdf, S. 4.
[40] Bernt Berger: China als regionaler Partner Afghanistans? Begrenztes Engagement und langfristige Interessen Beijings in der Nachbarschaft; in: SWP aktuell 40, Mai 2010, S. 1-4; in: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7055.
[41] Deutschland ist Initiator der G8-Initiative für Afghanistan und Pakistan. Darüber hinaus leistet die Bundesregierung auch konkrete Unterstützung für regionale Gesprächsforen (zum Beispiel durch einen Beitrag des Auswärtigen Amts für die Organisation des ECO-Treffen 2007 in Herat).

II. Staatswesen und Regierungsführung

Wie jeder Staat braucht Afghanistan leistungsfähige Ordnungs- und Sicherheitskräfte, um ein staatliches Gewaltmonopol durchzusetzen. Die Regierung ist aber vor allem darauf angewiesen, dass sie in den Augen der Bevölkerung ausreichende Legitimität besitzt.

Dies setzt ein Mindestmaß an effektiver und guter Regierungsführung auf der Ebene des Zentralstaats und in den Provinzen voraus. Mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit, eine von politischen und individuellen Einflüssen unabhängige Verwaltung und Justiz aufzubauen, sowie verbreitete Korruption stehen dem bisher entgegen.

Die afghanische Verfassung sieht darüber hinaus ein System demokratischer Wahlen sowie die Wahrung der Menschenrechte und der freien Meinungsäußerung vor. Auch hier bleibt einiges zu tun. Staatspräsident und Parlament wurden bisher zweimal vom Volk gewählt. Die dabei gemachten Erfahrungen von Wahlbetrug und Manipulation haben die Bevölkerung zwar enttäuscht; der Weg einer demokratisch verfassten Gesellschaft wurde aber nicht verlassen.

Der afghanische Staat konnte seine Einnahmen deutlich steigern; er wird aber finanziell auf absehbare Zeit auf internationale Unterstützung angewiesen sein.

10. Ausübung der Regierungsgewalt auf nationaler Ebene

Seit 2001 wurden in Afghanistan wesentliche staatliche Institutionen neu geschaffen. Das ist ein großer Erfolg. Nach wie vor sind die Fortschritte im Bereich „gute Regierungsführung" allerdings gering. Hier sind in erster Linie eigene afghanische Anstrengungen erforderlich, die mit einem Bewusstseinswandel einhergehen müssen.

Nach der Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg (2001) erfolgte im sogenannten „Bonn-Prozess" ein bemerkenswerter Aufbau staatlicher Institutionen. 2002 tagte die Große Ratsversammlung (Loya Dschirga), 2004 trat die afghanische Nachkriegsverfassung in Kraft; im selben Jahr folgte die erste Präsidentschaftswahl und 2005 die erste Parlamentswahl. Die Wahlen von 2009 (Präsident) und 2010 (Parlament) wiesen erhebliche Unregelmäßigkeiten und Mängel auf, dennoch festigte ihre Abhaltung die jungen demokratischen Strukturen.

Ein nach wie vor fehlendes staatliches Gewaltmonopol, mangelnde Entschlossenheit, willkürliche Entscheidungsprozesse sowie unzureichende personelle Kapazitäten der Regierung beeinträchtigen eine effektive Ausübung der Staatsgewalt. Die afghanische Bevölkerung hat wegen der traumatisierenden Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte nur geringes Vertrauen in ihre Regierung, was den parallelen Organisationsstrukturen der Taliban in die Hände spielt. Hinzu kommt: Afghanistan war im Laufe seiner Geschichte weitgehend kein zentral regierter Staat.

Nach dem Sturz des Taliban-Regimes (1996-2001) erzielte die Petersberg-Konferenz von 2001 eine Übereinkunft vieler afghanischer Fraktionen – mit Ausnahme der Taliban – zur Bildung einer nationalen Übergangsregierung und zur Einberufung der Großen Ratsversammlung.[42] Diese Konfliktlösung beruhte auf der damaligen Überzeugung der afghanischen und internationalen Akteure, dass nur eine starke Zentralregierung unter Beteiligung der mächtigen Kriegsfürsten in der Lage sein würde, nach Jahrzehnten von Besatzung, Bürgerkrieg und Schreckensherrschaft in Afghanistan für Sicherheit und Stabilität zu sorgen.[43] Die nach wie vor existierenden ethnischen und politischen Bruchlinien stellen bis heute die größte Herausforderung des afghanischen Staatswesens dar.[44] Im Petersberger Abkommen und in der Verfassung des Übergangsstaats wurden – mit erheblicher internationaler Hilfe und unter Ausschluss der gerade entmachteten Taliban – grundlegende Vereinbarungen darüber getroffen, in welchen Bahnen sich der afghanische Staat entwickeln soll. Diese institutionellen Vorgaben wurden erfüllt. Die Legitimität der afghanischen Regierung wird nach der ersten Nachkriegszeit aber zunehmend davon abhängen, ob diese Strukturen durch die afghanische Willensbildung und im Einklang mit der afghanischen Verfassung behutsam den Traditionen und der Topographie des Landes angepasst werden können.

Ein Bereich, in dem trotz aller Rückschläge beachtlicher Fortschritt erkennbar wurde, ist die Durchführung landesweiter Wahlen. Die ersten demokratischen Präsidentschaftswahlen 2004 und Parlamentswahlen 2005 weckten große Erwartungen in der Bevölkerung.[45] 11 Mio. Afghanen trugen sich in das provisorische Wahlregister ein. Im ersten afghanischen Parlament, das sich im Dezember 2005 konstituierte, zogen zwar auch ehemalige Kriegsfürsten, Dschihad-Kommandeure und Drogenbarone ein. Es stellte aber – nicht zuletzt wegen der Frauenquote von rund 25% – einen Neuanfang und ein Element der Integration verschiedenster Gruppierungen in einem von Konflikten zerrissenen Land dar.

Schon bald löste sich das Parlament von einer die Regierung eher unterstützenden Rolle und forderte den Präsidenten zunehmend selbstbewusst heraus.[46] Die von massivem Wahlbetrug gezeichnete Wiederwahl Karsais in das Präsidentenamt im August 2009 führte zu einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in die demokratischen Institutionen. Die unter afghanischer Leitung durchgeführte Parlamentswahl Mitte September 2010 konnte dies trotz einer angesichts der Sicherheitslage vergleichsweise hohen Beteiligung von etwa 34% (nach Abzug der für ungültig erklärten Stimmen) nur teilweise korrigieren.[47] Die Durchführung der Wahlen unter diesen herausfordernden Bedingungen kann jedoch als Erfolg gewertet werden.

Von Anfang an hat sich die afghanische Regierung darum bemüht, die gewaltigen strukturellen Herausforderungen des Landes in den Griff zu bekommen und ihre Reichweite über die Hauptstadt hinaus auszudehnen – dies allerdings nicht überall mit Erfolg. Das nur eingeschränkt durchgesetzte staatliche Gewaltmonopol, zu wenig qualifiziertes und loyales Personal sowie eine Vielzahl von Einzelinteressen und Einflüssen haben häufig eine effektive Politik verhindert.[48] Korruptionsvorwürfe gegen amtierende und ehemalige Amtsträger, die zum Beispiel beträchtliches Vermögen aus nicht offen gelegten Quellen erworben hatten, beschädigten den Ruf von Regierung, Justiz und Verwaltung ebenfalls. Einige Minister wurden entlassen, gegen einige wenige wurden Ermittlungen eingeleitet. Verurteilt wurde allerdings niemand.[49] Dies hat das ohnehin geringe Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität des politischen Systems weiter beschädigt. Es gelang kaum,

die über die letzten Jahrzehnte gewachsenen Bürgerkriegsstrukturen durch funktionierende rechtsstaatliche Mechanismen zu ersetzen.

Effiziente und effektive Ausübung der Regierungsgewalt ist – ebenso wie ausreichende Sicherheit – eine Grundvoraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung.[50] Die internationale Gemeinschaft hatte sich bis zur Londoner Konferenz zu Afghanistan im Januar 2006 zunächst auf die vordringlichen Aufgaben im Bereich Sicherheit und Wiederaufbau konzentriert. In London rückte 2006 die Regierungsführung zunehmend ins Blickfeld. Die Geber verpflichteten sich dazu, gemeinsam mit der afghanischen Regierung den Staatsaufbau durch erhebliche Unterstützung bei Ausbildung und Auswahl geeigneter Staatsbediensteter zu unterstützen. Diese Bemühungen sollten um die Aufstellung und Verwaltung eines aus eigenen Mitteln finanzierbaren Haushalts und eine Leistungskontrolle in der öffentlichen Verwaltung ergänzt werden.[51] Trotz dieser Anstrengungen konnten staatliche Leistungen und Ordnungsfunktionen nicht mit den hohen Erwartungen der Bevölkerung oder den konkurrierenden Angeboten der wieder erstarkenden Taliban mithalten. 2009 hatten die Taliban in 33 der 34 Provinzen (mit der Ausnahme der Hauptstadt) sogenannte „Schattengouverneure“ ernannt.[52]

Um dieser negativen Entwicklung zu begegnen, stehen die Leistungsfähigkeit der afghanischen Regierung und die Wiedergewinnung des Vertrauens der Bevölkerung im Mittelpunkt der seit 2009 von ISAF mit erheblichem militärischen wie zivilen Aufwand verfolgten Strategie der Aufstandsbekämpfung (Counter-Insurgency, COIN).[53] Diese Neuausrichtung des militärischen Engagements zieht konsequente Lehren aus vorherigen Defiziten.

Bei den Konferenzen von London (Januar 2010) und Kabul (Juli 2010) verpflichtete sich auch die afghanische Regierung zu neuen Anstrengungen. Im Gegenzug sagten die über 70 dort vertretenen Staaten langfristige Unterstützung zu, die – unter Voraussetzung besserer Regierungsführung, entschlossener Korruptionsbekämpfung und einer gestärkten Finanzverwaltung – auch zunehmend über den afghanischen Staatshaushalt geleistet werden soll.[54] 100 Tage nach der Kabul-Konferenz legten die mit den Reformen beauftragten Regierungsmitglieder eine Zwischenbilanz vor: Kabinettsausschüsse sollen künftig die Arbeit der Ministerien koordinieren; 22 Aktionspläne zur Umsetzung des bei der Kabul-Konferenz vereinbarten National Priority Programmes wurden aufgestellt, damit die Leistungen staatlicher Behörden die Bevölkerung erreichen.[55] So erfreulich die Schritte sind: die Umsetzung dieser Reformen braucht Zeit.

Die Bundesregierung leistet seit Jahren Unterstützung bei der Verbesserung der Regierungsführung. So entsendet Deutschland auf Anfrage der afghanischen Regierung seit 2002 Fachkräfte in afghanische Ministerien zur Beratung und zur Förderung dortiger Kapazitäten, insbesondere auf der Leitungsebene. Zur Stärkung des Parlaments finanzierten das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verschiedene Fortbildungsprogramme für afghanische Parlamentarier sowie Mitarbeiter von Parlamentsverwaltung und Wahlinstitutionen, organisiert von den deutschen politischen Stiftungen. Das Auswärtige Amt leistete Unterstützung bei der Durchführung wichtiger Konferenzen auf nationaler Ebene. Konferenztechnik und logistische Unterstützung hat die Bundesregierung bereits 2002 für die „Loya Dschirga“, 2007 für die „Gemeinsame Friedens-Dschirga Afghanistan-Pakistan“ sowie 2010 für die Friedens-Dschirga und die Kabul-Konferenz zur Verfügung gestellt. Die Bundesregierung

wird auf Wunsch von Präsident Karsai Ende 2011 – zehn Jahre nach der Petersberg-Konferenz – eine internationale Afghanistan-Konferenz in Bonn ausrichten.

---

[42] Human Rights Watch: Afghanistan's Bonn Agreement One Year Later: A Catalog of Missed Opportunities; in: Critiques of the Accord process, 05.12.02, S. 1-2. Die Taliban, deren international geächtete Regierung erst wenige Tage zuvor gestürzt worden war, saßen erwartungsgemäß nicht mit am Konferenztisch.

[43] Andrew Reynolds and Andrew Wilder: Free, Fair or Flawed: Challenges for Legitimate Elections in Afghanistan; in: Afghan Research and Evaluation Unit, September 2004, S. 1; International Crisis Group: The Afghan Transitional Administration: Prospects and Perils; aus: Afghanistan Briefing, 30.07.2002, S. 1-2.

[44] So lehnte das Parlament im Juni 2010 zwei für Ministerämter benannte Hazara ab. Präsident Karsai berief einen ethnischen Tadschiken ins Innenministerium und einen Paschtunen zum Geheimdienstchef und wahrte damit sorgfältig die ethnische Ausgewogenheit seines Kabinetts.

[45] Andrew Reynolds and Andrew Wilder: Free, Fair or Flawed: Challenges for Legitimate Elections in Afghanistan; in: Afghan Research and Evaluation Unit, September 2004, S. 1.

[46] Joshua Partlow: Afghanistan Parliament's Rejection of Karsai cabinet picks signals power shift; in: Washington Post, 04.01.2010: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/03/AR2010010301970.html, abgerufen am 15.10.10. sowie Matthew Rosenberg: Afghan Parliament Rejects Karsai Decree; in: Wall Street Journal, 01.04.10: http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303338304575156092705604682.html, 17.10.2010.

[47] International Election Commission of Afghanistan: Presseerklärung vom 20.10.2010.

[48] International Crisis Group: Afghanistan and the Crisis of Governance, Policy Briefing vom 25.11.2009, S. 1 sowie Sarah Lister und Hamish Nixon: Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?, Afghan Research and Evaluation Unit, Mai 2006.

[49] Transparency International: An Open Letter from Transparency International to the Participants of the London Conference on Afghanistan on 28 January 2010; in: http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2010/2010_2601_afghan_open_letter_hlb, abgerufen am 29.10.2010.

[50] Vgl. Jan Koehler.: Empirische Interventionsforschung – eine Problemannäherung am Beispiel Afghanistans; in: Bonacker, Thorsten; Daxner, Michael (2010): Interventionskultur. Zur Soziologie von Interventionsgesellschaften, S. 242, 243, 251, 255.

[51] The London Conference on Afghanistan, January 31-February 2, 2006: The Afghanistan Compact, S. 3.

[52] Anthony Cordesman: The Afghan War Part 1: Shaping the Campaign, Center for Strategic and International Studies, 08.09.2010, S. 33.

[53] Generalmajor Michael Flynn: The State of the Insurgency: Trends, Intentions and Objectives, NATO/ISAF Unclassified Briefing, 22.12.2009, S. 4-5.

[54] Afghan Ministry of Foreign Affairs: Kabul Conference Website; in: http://www.mfa.gov.af/kabul-conference.asp, aufgerufen am 18.10.2010.

[55] Kabul International Conference on Afghanistan Communiqué, 20.07.10, S. 2.

11. Ausübung der Regierungsgewalt in den Provinzen

Bei Anlegung westlicher Maßstäbe werden nur wenige Provinzen in Afghanistan gut regiert.[56] Auch die internationale Präsenz hat daran bisher wenig ändern können. Die Legitimität der Regierung in Kabul wird aus Sicht der Bevölkerung beträchtlich von Fortschritten in diesem Bereich abhängen.

Die Ausübung der Regierungsgewalt in den Provinzen ist unzureichend. Die Übergabe in afghanische Verantwortung wird hier Handlungsdruck erzeugen.

Die Zentralregierung in Kabul stößt in den Provinzen immer wieder an die Grenzen ihres Einflusses.[57] In Afghanistan hat sich zwar ab Ende des 19. Jahrhunderts sukzessive ein Zentralstaat etabliert. Der reale Einfluss Kabuls in den Provinzen war jedoch stets sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im Bürgerkrieg zerfiel der Zentralstaat zeitweise in regionale Kriegsfürstentümer. Dies ist unter anderem den geographischen, ethnischen und religiösen Bruchlinien der afghanischen Gesellschaft geschuldet.

Eine Stärkung der Provinzen wird in Kabul oft als Schwächung des Präsidenten betrachtet und daher nur halbherzig betrieben. Die meisten Afghanen erleben ihren Staat aber vor allem auf lokaler Ebene. Deshalb kommt der lokalen Regierungsführung eine zentrale Rolle für die Legitimität des Staates zu. Viele Gouverneure werden vom Präsidenten jedoch oft nicht nach Fähigkeit, sondern aus Gefälligkeit, aus machtpolitischem Kalkül oder zur Wahrung des ethnischen Proporzes ernannt.[58] Auch die lokale Regierungsführung ist zudem häufig korrupt und gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen oder Stämmen diskriminierend.

Die Provinzgouverneure und die Distriktchefs werden seit 2002 durch den Präsidenten direkt ernannt.[59] Die Vertreter nationaler Behörden unterstehen unmittelbar ihrer jeweiligen Zentrale in Kabul; der Gouverneur vor Ort hat in wichtigen Politikbereichen (etwa ländliche Entwicklung oder Landwirtschaft) keine Weisungsbefugnis. Von der örtlichen Bevölkerung gewählt werden nur die Abgeordneten des Parlaments und des Provinzrats – letzterer ist weitgehend ohne Befugnisse.[60] Die in der Verfassung vorgesehene Wahl der Gemeinde- und Distrikträte wurde bisher nicht durchgeführt.

Dieses Vakuum wird derzeit zum Teil durch die fast landesweit etablierten Gemeindeentwicklungsräte (Community Development Councils, CDCs) gefüllt. Die CDCs wurden im Rahmen des Nationalen Solidaritätsprogramms (NSP) aufgebaut und gelten als Erfolgsmodell zur Verbesserung der subnationalen Regierungsführung (siehe Kapitel 22). Mit den CDCs wurden „bottom-up“-Strukturen auf Dorfebene eingerichtet, in denen – anders als bei traditionellen Dorfschuren – auch die Beteiligung von Frauen gewährleistet ist. Anhand klar definierter Kriterien können die CDCs Projektmittel beim Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung beantragen. Mit diesem Programm ist der afghanische Staat zum ersten Mal landesweit als Entwicklungsakteur in Erscheinung getreten. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat für das NSP bis heute 44 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Derzeit arbeitet die afghanische Regierung an einem Konzept, wie die CDCs in die zu wählenden Strukturen auf Gemeinde- und Distriktebene überführt werden können.

Um zunächst die noch wenig ausgeprägten Sicherheits- und Regierungsstrukturen im ländlichen Raum zu unterstützen, richteten die US-Streitkräfte seit 2002 und die internationale Unterstützungsmission ISAF seit 2003 in 27 der 34 Provinzen sogenannte Regionale Wiederaufbauteams (PRTs) zur Unterstützung der örtlichen Autoritäten ein.[61] Deutschland hatte eine Vorreiterrolle und eröffnete 2003 in Kundus das erste ISAF PRT.[62] Parallel zur Schaffung zentralstaatlicher Strukturen wurde damit die Entwicklung der Institutionen auf Ebene der Provinzregierung vorangetrieben.

Erst nachdem die Sicherheitslage ab 2006 in vielen Provinzen schlechter wurde und die Taliban dort für ihre Art der Ordnung sorgten, begann die Zentralregierung, Regierungsführung auf subnationaler Ebene mehr Bedeutung beizumessen. Im September 2007 richtete Präsident Karsai eine Behörde für lokale Regierungsführung (IDLG) ein.[63] IDLG bekam den Auftrag, die staatliche Verwaltung in den Provinzen zu verbessern.[64] In der Praxis war die Behörde häufig als Mehrheitsbeschaffer vor wichtigen politischen Weichenstellungen wie etwa der Präsidentschaftswahl 2009. Größere Relevanz erreichte die 2008 formell beschlossene nationale afghanische Entwicklungsstrategie (ANDS), die etwa die Aufstellung von Entwicklungsplänen für jede Provinz forderte.[65] Die Implementierung der – in ihrer Qualität stark differierenden – Provinzentwicklungspläne leidet allerdings teilweise unter schwachen örtlichen Behörden und häufigen Wechseln bei den unterschiedlich qualifizierten Provinzgouverneuren.[66] Dies will die afghanische Regierung nun durch öffentliche Ausschreibungen und leistungsorientierte Vergabe von Gouverneursposten ändern.

Ein erfolgreiches Beispiel ist die Arbeit der afghanisch geführten Nichtregierungsorganisation The Liaison Office (zuvor Tribal Liaison Office, TLO), die im Süden, Osten und Norden Afghanistan daran arbeitet, subregionale und lokale formelle und informelle Strukturen - wie beispielsweise Schuren und Distrikträte – auszubilden und zu stärken. Seit 2008 fördert das Auswärtige Amt sozioökonomische und politische Analysen der TLO zur Verbesserung der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen auf Gemeindeebene.

Die schwierige Sicherheitslage,[67] der Mangel an qualifiziertem Personal in der lokalen und kommunalen Verwaltung und die unzureichende Finanzausstattung subnationaler Behörden benachteiligt und behindert zusätzlich die Entstehung guter Regierungsführung in den Provinzen.[68] Wo der Wille zu Reformen vorhanden ist, kann die internationale Gemeinschaft durch die Förderung von Ausbildung und Ausstattung unterstützen. Diese Mitgestaltung erfordert die Koordinierung der Tätigkeiten von Provinzräten, Entwicklungsräten der Distrikte (District Development Councils, DDC) und Stammesältesten.

Die internationale Sicherheitspräsenz fördert im Rahmen der seit 2009 verfolgten Strategie der Aufstandsbekämpfung die Regierungsführung in den Provinzen. [69] ISAF und die afghanische Regierung identifizierten 81 (der insgesamt rund 400) Distrikte als Schlüsselgebiete (Key Terrain Districts), um dort mit besonderen Programmen die Sichtbarkeit und Leistung der lokalen Regierung zu erhöhen.[70]

Die Bundesregierung hat außerdem mehrere Programme zur Stärkung der Provinzadministration im Bereich des unter deutscher Führung stehenden ISAF Regionalkommandos Nord aufgelegt (siehe auch Kapitel 12). Der Stabilisierungsfonds (46 Mio. Euro 2010-2012) wird von der KfW Entwicklungsbank gemeinsam mit der Aga-Khan-Stiftung und der französischen Nichtregierungsorganisation ACTED umgesetzt und fördert von Entscheidungsträgern des örtlichen Gemeinwesens identifizierte Infrastrukturprojekte. Ein Regionaler Fonds zur Kapazitätsentwicklung (voraussichtlich 56 Mio. Euro 2010-2013) und

ein Regionaler Infrastrukturfonds (voraussichtlich 81 Mio. Euro 2010-2013) unterstützen die zunehmende Übernahme von Verantwortung durch lokale afghanische Behörden. Die Auswahl der Projekte wird von den Entwicklungsräten der Provinzen (Provincial Development Councils) vorgenommen, der Aufbau von Parallelstrukturen damit vermieden. Die GTZ und die KfW Entwicklungsbank begleiten die Umsetzung der Maßnahmen nachhaltig. Auch das Projekt der Ausbildung von Polizisten auf Distriktebene (Focused District Development, FDD) trägt zu deren Umsetzung bei.

Zusätzlich unterstützt die Bundesregierung die Provinz- und Distriktebene durch kurz- und mittelfristige Stabilisierungsmaßnahmen im Umfeld der PRTs durch einen Infrastrukturfonds über die GTZ in Höhe von 7 Mio. Euro (2010-2011), aus dem unter anderem auch der Bau und die Ausstattung von Verwaltungs- und Justizgebäuden finanziert wird. Mit finanziellen Beiträgen zur Ulama-Konferenz im Jahr 2009 wurde beispielsweise die Vertiefung und Fortsetzung des Dialogs zwischen Vertretern der afghanischen Regierung und der Stammesführer auf Provinzebene gefördert.

---

[56] Effektive, wenn auch zuweilen eher autoritäre Regierungsführung ist zum Beispiel in den Provinzen Herat, Balkh, Nangahar oder Kunar zu beobachten.

[57] Vgl. Jan Koehler: Empirische Interventionsforschung – eine Problemannäherung am Beispiel Afghanistans; in: Bonacker, Thorsten; Daxner, Michael (2010): Interventionskultur. Zur Soziologie von Interventionsgesellschaften, S. 245.

[58] Radio Free Europe/Radio Liberty: Afghan Regional Leader says Decentralization is Key to Country's Future, 02.10.10; in: http://www.rferl.org/content/Afghan_Regional_Leader_Decentralization_Key_Future/2174528.html, aufgerufen am 28.10.10. Gespräch mit Provinzgouverneur Mohammad Atta Noor (Balkh): Governance in Afghanistan: Looking Ahead to What We Leave Behind; in: Center for American Progress, 11.05.10; in: http://www.americanprogress.org/issues/2010/05/afghan_governance.html, S. 14.

[59] Dies wird sich möglicherweise in Kürze ändern, da Präsident Karsai angekündigt hat, dies über die Independent Administration Reform and Civil Service Commission (IARCSC) umzusetzen.

[60] Sarah Lister and Hamish Nixon: Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?, Afghan Research and Evaluation Unit, Mai 2006.

[61] Robert Perito: The U.S. Experience with PRTs in Afghanistan: Lessons Learned, United States Institute of Peace, Oktober 2005.

[62] Auswärtiges Amt: Deutsches Engagement in Nord-Afghanistan; in: http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/AfghanistanZentralasien/Engagement-Kundus-Faisa-MasarMasar.html.

[63] Independent Directorate for Local Governance: Strategic Framework, September 2007; in: House of Commons Select Committee on International Development, Fourth Report 2008 in http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmintdev/65/6510.htm, aufgerufen am 28.10.10.

[64] United Nations Development Program: Afghan Subnational Government Governance ? Program (ASGP), in http://www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/sbgs/prj_asgp.htm, aufgerufen am 28.10.10.

[65] Government of the Islamic Republic of Afghanistan: Afghan National Development Strategy 2008-2013, 2008.

[66] Thomas Ruttig: Präsident Karsai vor zweiter Amtszeit?; in: SWP-Studie 43/2009, S. 2.

[67] Dion Nissenbaum: General McChrystal Impatient with Marjah Campaign, Christian Science Monitor, 25.05.10; in: http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2010/0525/Afghanistan-war-Gen.-McCrystal-impatient-with-Marjah-campaign/(page)/2, aufgerufen am 19.10.10.

[68] Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan, Pentagon, Oktober 2010, S. 63.

[69] Commander International Security Assistance Force: 60 Day Assessment, August 2009; in: Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan, Pentagon, Oktober 2009.

[70] Vgl. Anthony Cordesman: The Afghan War Part 3: Implementing the New Strategy, Center for Strategic and International Studies, 08.09.10, S. 8.

12. Aufbau und Funktionsfähigkeit staatlicher Verwaltung

Afghanistan steht weiterhin vor enormen Herausforderungen beim Aufbau einer effektiven staatlichen Verwaltung. Dies wird nur mit erheblichen eigenen Anstrengungen und einem auf Jahrzehnte angelegten internationalen Engagement gelingen.

Die berechtigten Erwartungen der afghanischen Bevölkerung an den Staat wurden trotz einzelner Erfolge bisher nicht erfüllt. Die internationale Gemeinschaft wird hier langfristig helfen müssen.

Der Wille der afghanischen Regierung, eine transparente und politischer Einflussnahme enthobene Verwaltung aufzubauen, ist gering. Partikulare und klientelistische Interessen stehen einer rechtsstaatlichen und entwicklungsorientierten Verwaltung entgegen. Eine weitere Schwierigkeit sind erhebliche Bildungsdefizite des zur Verfügung stehenden Personals sowie die Konkurrenz internationaler Akteure mit staatlichen Stellen um die besten Köpfe.

Insgesamt gibt es in Afghanistan keine Tradition der modernen Verwaltung. Der Aufbau von Verwaltungskapazitäten für staatliche Behörden und Programme ist aber eine Voraussetzung für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und die Verwaltung internationaler Hilfsgelder. Dafür sind ausreichend ausgebildete und dem Staat verpflichtete Bedienstete erforderlich. Hier machen sich die Auswirkungen einer in Jahrzehnten verschiedener Konflikte für das Bildungssystem verlorenen Generation bemerkbar. Der Analphabetismus stellt für den Aufbau einer funktionsfähigen und nachvollziehbaren Verwaltung eine immense Herausforderung dar. Auch wurden viele der besser ausgebildeten Staatsbediensteten von internationalen Akteuren mit sehr viel besseren Gehältern abgeworben und stehen dem afghanischen Staat daher nicht mehr zur Verfügung.[71]

Die Reformbemühungen in der staatlichen Verwaltung (Public Administration Reform, PAR) stehen unter Federführung der Unabhängigen Kommission für die Verwaltungsreform und den öffentlichen Dienst (Independent Administrative Reform and Civil Service Commission, IARCSC). Zusätzlich bemüht sich der afghanische Staat, kurzfristige Kapazitätsengpässe durch Rückgriff auf ein Programm für zivile technische Unterstützung (Civilian Technical Assistance Plan, CTAP) zu überwinden. Das Unabhängige Direktorat für Lokale Regierungsführung (Independent Directorate of Local Governance, IDLG) hat das Ziel, die Regierungsführung auf der lokalen Ebene zu stärken.

Die IARCSC wurde mit dem Auftrag gegründet, die afghanische Verwaltung zu reformieren und zu stärken sowie Anreize und Programme für die Rekrutierung, Ausbildung und langfristige Beschäftigung von staatlichen Bediensteten zu entwickeln. Seit deren Einrichtung wurden Dienstposten für über 100.000 Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst geschaffen, darunter allein 80.000 Stellen für Lehrer. Hierbei erfolgt eine enge Kooperation mit den regionalen und lokalen Institutionen. Mittlerweile verfügt der afghanische Staat über annähernd 293.000 nicht-uniformierte Beamte; den bei weitem größten Anteil davon stellt das Lehrpersonal.[72]

In den ersten Jahren nach dem Sturz des Taliban-Regimes wurden mittels eines sogenannten Priority Reform and Restructuring (PRR)-Programms zahlreiche Dienstposten

restrukturiert und Gehälter angehoben, um den Staatsapparat schnell wieder arbeitsfähig zu machen. Diese Bemühungen werden nun im Rahmen eines umfassenden sogenannten Pay- and Grading-Programms fortgesetzt. Im Haushaltsjahr 2009/10 standen bereits 74% aller Dienstposten in Einklang mit der neuen Dienstrang-Struktur (2008/09: 10%, 2007/08: 0%), 23% aller Staatsbediensteten werden schon gemäß der neuen Bezügeordnung bezahlt (2008/09: 0%).[73] Das der IARCSC unterstellte Institut für den öffentlichen Dienst (ACSI[74]) hat bisher über 1.500 leitende Regierungsbeamte geschult, die deren neu gewonnene Expertise als Multiplikatoren in 18 Ministerien getragen haben. Auch Provinz- und Distriktchefs wurden bereits durch ACSI und die Civil Service Institutes auf Provinzebene fortgebildet. Über das von IARCSC geleitete und von ACSI durchgeführte Programm zur Unterstützung des öffentlichen Dienstes (ACSS [75]) stehen für die Zeit von Januar 2010 bis Februar 2011 etwa 85 Mio. US-Dollar für die Ausbildung von über 16.000 Beschäftigten im öffentlichen Dienst zur Verfügung. [76]

Bei der Londoner Konferenz im Januar 2010 hatte die afghanische Regierung angekündigt, das CTAP insbesondere dafür zu nutzen, die Ablauforganisation innerhalb und zwischen den Ministerien effizienter zu gestalten. Damit wurde im Juli 2010 offiziell begonnen. Das CTAP dient dazu, kurzfristige Kapazitätsengpässe in der afghanischen Ministerialbürokratie zu beheben. Das Programm steht unter Federführung des afghanischen Finanzministeriums und wird mit Geberbeiträgen über das afghanische Budget finanziert. Inzwischen sind fast 90 Experten in Schlüsselpositionen mehrerer Ministerien über CTAP eingesetzt, weitere werden rekrutiert. Das AA unterstützt CTAP mit einem Betrag von 3 Mio. Euro.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert seit 2002 über das Centrum für Internationale Migration (CIM) die Entsendung von sogenannten „integrierten Fachkräften“ zu afghanischen Partnerorganisationen. Das AA fördert seit 2010 über CIM ein Programm, das gezielt deutsch-afghanische Experten in Schlüsselstellen afghanischer Ministerien und Verwaltungsbehörden auf allen Ebenen einsetzt. Ergänzend wird derzeit ein CIM-Juniorprogramm aufgebaut, das sich an die zweite, gut ausgebildete Generation von Deutsch-Afghanen richtet. Im Einklang mit der regionalen Ausrichtung des deutschen Engagements werden die Provinzen im Norden Afghanistans in die Förderung einbezogen.

Das Unabhängige Direktorium für Lokale Regierungsführung (IDLG) hat die Aufgabe, die Regierungsführung in den Provinzen und Distrikten zu verbessern. Das IDLG ist unmittelbar dem Staatspräsidenten unterstellt. In seine Zuständigkeit fallen unter anderem die Ernennung der Provinz- und Distriktgouverneure – faktisch wird diese Funktion allerdings durch den Präsidenten selbst ausgeübt. Als politische Leitlinie dient die am 22.03.2010 vom afghanischen Kabinett verabschiedete Subnational Governance Policy (SNG). Diese ambitionierte Politik sieht vor, eng begrenzte Entscheidungskompetenzen von Kabul an die Provinzen und Distrikte zu delegieren. Auch die Budgetplanung soll stärker dezentralisiert werden. Die SNG Policy stellt die Grundlage für einen auf 15 Jahre angelegten Reformprozess dar. Ferner ist das IDLG für das sogenannte District Delivery Program (DDP) zur kurzfristigen Stabilisierung von 83 Schlüsseldistrikten (Key Terrain Districts) verantwortlich. Schließlich soll das IDLG beim Aufbau von lokalen Verwaltungsstrukturen unterstützen. Das IDLG hat sich bislang allerdings nicht als Förderer guter und vor allem transparenter Regierungsführung hervorgetan, sondern lässt sich bislang in erheblichem Maße von kurzfristigen politischen Opportunitäts- und Patronagegesichtspunkten leiten.

Die Regionalfonds zur Kapazitätsentwicklung und zum Aufbau von Infrastruktur in ländlichen Regionen des BMZ (siehe Kapitel 11) unterstützen die zunehmende Übernahme von Verantwortung durch die lokalen afghanischen Behörden. Sie zielen darauf ab, die Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit subnationaler Regierungsstrukturen zu erhöhen und die subnationale Ebene in die Lage zu versetzen, schnell auf prioritäre Bedarfe der Bevölkerung zu reagieren. Somit tragen die Fonds auch zur Umsetzung der SNG Policy bei.

[71] So z.B. MdB Beck bei der öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestags am 23.11.10.
[72] ARTF Quarterly report, June 21, 2010, S. 19.
[73] Ebd.
[74] Afghanistan Civil Service Institute.
[75] Afghanistan Civil Service Support Program.
[76] Finanzwesen, Projektmanagement, Personalführung, öffentliche Ausschreibung und strategische Planung.

13. Ansehen der Regierung bei der Bevölkerung

Die Einstellung der afghanischen Bevölkerung zu ihrer Regierung scheint sich seit 2006 allenfalls in einigen Bereichen leicht zu verbessern. So bewertet die Mehrheit der Afghanen die Arbeit ihrer Regierung inzwischen als eher positiv, wenn auch laut neuester Umfragen von Dezember 2010 mit abnehmender Tendenz. Seit 2009 ist allerdings erkennbar, dass Erfolge tendenziell der afghanischen Regierung zugerechnet werden, Misserfolge hingegen der internationalen Staatengemeinschaft. Die afghanischen Institutionen werden an deutlich niedrigeren Erwartungen gemessen als die internationalen zivilen wie militärischen Kräfte, die aus Sicht der Bevölkerung oftmals zu viel versprochen und zu wenig eingelöst haben.

Besonders in den Bereichen Bildung und Gesundheit stellt weit über die Hälfte der Bevölkerung eine positive Entwicklung fest, die der Regierung zugeschrieben wird. Als größtes Problem für die Glaubwürdigkeit der Regierung wird mangelndes Vorgehen gegen die Korruption genannt. Seit Beginn der Umfragen wird aus Sicht der Bevölkerung schwache Regierungsführung – nach Sicherheit und Wirtschaft – als drittgrößtes Problem Afghanistans beurteilt. Bei Kritik an der Arbeit der Regierung steht Korruption jedoch an erster Stelle. Beklagte 2008 nur ein Sechstel der Bevölkerung die schlechte Regierungsführung, so ist es Ende 2010 bereits ein Drittel.

Viele Afghanen haben eine skeptische Grundhaltung gegenüber staatlichen Strukturen. Auch der Aufbau der staatlichen Institutionen nach dem Sturz der Taliban konnte dies bisher nicht nachhaltig ändern. Nach Jahrzehnten des Bürgerkrieges war nach 2001 die Forderung nach einem starken Zentralstaat sowohl in der Bevölkerung wie auch in der internationalen Gemeinschaft weit verbreitet. Die – teils überzogenen – Erwartungen an einen Sicherheit gewährleistenden, rechtsstaatlich handelnden und entwicklungsorientierten Staat wurden jedoch häufig enttäuscht.

Nach repräsentativen Umfragen von WDR/ARD, BBC, ABC, der Washington Post,[77] der Asia Foundation[78] und des Center for Strategic and International Studies (CSIS)[79] aus den Jahren 2004 bis Dezember 2010 waren von 2006 bis Ende 2009 stabile Trends der öffentlichen Meinung in Afghanistan erkennbar: Positive Perzeptionen entwickelten sich tendenziell weiter positiv, negative entwickelten sich tendenziell negativ. Mit der Ende 2010 veröffentlichten Umfrage der ARD lässt sich diese Aussage nicht mehr aufrecht erhalten: Das Ansehen der Regierung seitens der Bevölkerung hat stagniert oder sogar leicht abgenommen.

In den Meinungsumfragen bis 2009 war ein wahrnehmbarer Unterschied zwischen den Landesteilen zu erkennen: Während die Menschen im ruhigeren und wirtschaftlich besser entwickelten Norden Afghanistans die Zukunft insgesamt positiv bewerteten, sahen viele Bewohner des umkämpften Südens ihr Land nicht auf dem richtigen Weg. Diese Trendentwicklung ist seit 2010 nicht mehr zu beobachten. Auch Deutschland hat im Regionalkommando Nord aufgrund der robusteren Vorgehensweise gegen Aufständische offenbar einen Imageverlust erlitten. Das Ansehen des Westens insgesamt hat ein Allzeittief erreicht. Der sich nach 2008 abzeichnende, fragile Trend einer vorsichtigen Aufbruchsstimmung konnte sich nicht verstetigen.[80]

Sprachen sich Ende 2009 noch etwa drei Viertel der Bevölkerung dafür aus, dass Afghanistan sich in die richtige Richtung entwickle, so waren dies Ende 2010 nur noch etwa 60%. Der positive Trend wurde als Erleichterung darüber gedeutet, dass ein drohendes Machtvakuum und die Gefahr eines erneuten Bürgerkriegs im Nachgang der Präsidentschaftswahl 2009 oder der Parlamentswahl 2010 verhindert werden konnte. Die Parlamentswahl von 2010 hat jedoch mittlerweile zu großer Ernüchterung beigetragen.[81] Die Mehrheit der Menschen in den östlichen, nord-östlichen und nord-westlichen Provinzen war in den bisherigen Umfragen vergleichsweise positiv gestimmt, wobei die Südafghanen das Land hingegen nicht auf dem richtigen Weg sahen. Dieser Unterschied ist 2010 nicht mehr nachweisbar.[82]

Die Arbeit der Regierung wird von einer großen Mehrheit der Afghanen – ungefähr zwei Drittel der Befragten – als positiv bewertet. Im Vergleich zu den Umfragen 2009 nahm dieser Wert zwar deutlich ab. Gleichwohl gab noch jeder sechste Afghane an, dass die Regierung sehr gute Arbeit verrichte. Während die Regierung bis 2008 kontinuierlich an Ansehen in der Bevölkerung verloren hatte, wurde seit 2008 insgesamt ein – allerdings sehr verhaltener – Aufwärtstrend beobachtet. Dieser hatte sich seit den in 2009 durchgeführten Umfragen wieder negativ entwickelt. Präsident Karsai bescheinigt dennoch eine deutliche Mehrheit von 62% der Afghanen eine gute Leistung, ein Minus von 9% gegenüber 2009.[83]

Die Regierungsleistungen werden dabei in den verschiedenen Bereichen unterschiedlich bewertet. Exemplarisch sollen im Folgenden wichtige Felder der Regierungsarbeit aus der Wahrnehmung der Bevölkerung heraus beleuchtet werden, die auf den oben angeführten Umfragen basieren.

Die Leistungen der afghanischen Regierung im Bereich der Bildung schätzen vier von fünf Afghanen seit Jahren als gut bis sehr gut ein – mit stabilem, leicht positivem Trend. Hier gelingt es dem afghanischen Staat in der Wahrnehmung der Bevölkerung, eine der grundlegenden Regierungsaufgaben tatsächlich landesweit zu gewährleisten. Als besonders positive Errungenschaft der Regierung wird hervorgehoben, dass Frauen und Mädchen zwar wieder Zugang zu Bildung gewährt wird. Gleichwohl gilt dies nur für rund zwei Drittel der potenziellen Schülerinnen.

Im Bereich des Gesundheitswesens empfindet eine deutliche Mehrheit der Afghanen die Regierungsleistungen – auch im zeitlichen Verlauf – ebenfalls als gut bis sehr gut. In den letzten Jahren haben jeweils nur ein Drittel der Afghanen das Engagement der Regierung als nicht zufriedenstellend erachtet. Auch hier ist ein stabiler, leicht positiver Trend zu konstatieren, der nicht zuletzt auf mehr durchgeführte Projekte zurückzuführen ist. Die Gesundheitsversorgung bewerten zwei Drittel der ländlichen Bevölkerung und drei Viertel der städtischen Bevölkerung ausdrücklich als positiv.

Zwei Drittel der Afghanen sind mit der Arbeit ihrer Regierung im Bereich der Beziehungen zu den Nachbarstaaten zufrieden; ein Drittel bewertet das Engagement in der Region allerdings als unzureichend. Im zeitlichen Verlauf lässt sich seit 2007 ein Rückgang der verhältnismäßig positiven Bewertung konstatieren.

Die wirtschaftliche Lage der Bevölkerung hat sich aus deren Sicht nach einer 2009 sehr positiven Tendenz 2010 wieder verschlechtert. Gleichwohl wird der Einfluss der Regie-

rung auf die wirtschaftliche Situation des Landes seit Jahren als eher gering eingeschätzt. Während zwei Drittel der Afghanen ihrer Regierung keine hinreichenden Fähigkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftssituation attestieren, glaubt nur ein Drittel an die positive Wirkungsmacht der Regierung zur Steigerung des inländischen Wirtschafts- und Entwicklungspotentials. Die direkt damit zusammenhängende schlechte Arbeitsmarktsituation wird von drei Vierteln der Bevölkerung seit Jahren konstant auf die unzureichende Arbeit der Regierung zurückgeführt. Im Einklang mit dieser Bewertung schätzt weniger als ein Viertel der Afghanen den Einfluss der Regierung auf den Arbeitsmarkt positiv ein. Nur ein Drittel der Afghanen beschreiben die eigene wirtschaftliche Situation als grundsätzlich gut (ein Rückgang von 7% gegenüber der Umfrage von Ende 2009); zwei Drittel bewerten die eigenen wirtschaftliche Lage als düster (Zuwachs von 10%). Nur 34% der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung sehen hierbei deren Möglichkeiten positiv (minus 11% gegenüber der Erhebung von 2009).

Mit Blick auf die Regierung wird Korruption seit Jahren konstant von drei Viertel der Bevölkerung Afghanistans als das am tiefsten verankerte und am weitesten verbreitete Problem des Landes betrachtet – noch vor der Sicherheitslage oder der hohen Arbeitslosigkeit. Die Hälfte der Bevölkerung sieht immer noch eine Zunahme der Korruption; die Bemühungen der Regierung zur Bekämpfung der Korruption schätzen drei von vier Afghanen als gering bis sehr gering ein. Besonders problematisch ist, dass Regierungsinstitutionen selbst als korrupt gelten, was ausweislich der Meinungsumfragen das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung nachhaltig beeinträchtigt.[84] Nach der jüngsten Umfrage von Dezember 2010 sind über zwei Drittel der Afghanen überzeugt, dass ein erheblicher Teil der Gelder in dunklen Kanälen landet und die Bevölkerung nie erreicht. Damit wird die Förderung der Korruption vor allem der internationalen Hilfe angelastet, und weniger eine vermeintliche Involvierung der afghanischen Regierung perzipiert.[85]

Eine Wirkungsanalyse der Freien Universität Berlin, die in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Provinzen Kundus und Takhar 2005-2009 durchgeführt wurde, hat vor diesem Hintergrund den Zusammenhang zwischen ziviler Hilfe und den Einstellungen der örtlichen Bevölkerung untersucht. Ein Kernergebnis war, dass die Haltung der Bevölkerung gegenüber der internationalen Präsenz durch zivile Hilfe positiv beeinflusst werden kann. Dies trifft jedoch nur so lange zu, wie ein Minimum an Sicherheit gewährleistet ist. Wenn die Sicherheitslage kippt, erzielt zivile Hilfe keine positive Wirkung mehr auf die Einstellung der Bevölkerung. Ferner kann zivile Hilfe die Haltung der Bevölkerung gegenüber den staatlichen afghanischen Behörden verbessern.[86]

Die Leistungen der Regierung bei der Verbesserung der schwierigen Sicherheitslage werden sehr unterschiedlich eingeschätzt und lassen deshalb keine Globalaussagen zu; ein eindeutiger Trend lässt sich nicht ausmachen.

---

[77] Gemeinsame Umfrage WDR/ARD, ABC, BBC und Washington Post (bereits 6-mal durchgeführt; hier: zweite Umfrage aus 2010, 1.691 repräsentativ ausgewählte Afghaninnen und Afghanen in allen 34 Provinzen; veröffentlicht am 06.12.10 mit Erhebung im November 2010); in: http://www.tagesschau.de/ausland/afghanistanumfrage190.html, am 06.12.10.

[78] The Asia Foundation / Afghan Center for Socio-economic and Opinion Research (ACSOR): Asia Foundation Survey, Jahre 2006 bis 2009; in: http://asiafoundation.org/country/afghanistan/2009-poll.php sowie

Informationen aus dem am 09.11.10 erschienenen 2010 Survey, für den landesweit zwischen dem 18.06.10 und 05.07.10 insgesamt 6.500 Personen befragt wurden.

[79] Center for Strategic and International Studies (CSIS).

[80] Gemeinsame Umfrage WDR/ARD, ABC, BBC und Washington Post (bereits 6-mal durchgeführt; hier: zweite Umfrage aus 2010, 1.691 repräsentativ ausgewählte Afghaninnen und Afghanen in allen 34 Provinzen; veröffentlicht am 06.12.10 mit Erhebung im November 2010); in: http://www.tagesschau.de/ausland/afghanistanumfrage190.html, am 06.12.10.

[81] Ebd.

[82] Vgl.: Asia Foundation Survey 2009, S. 16; vgl. ebenso: 1230 Report, S. 58.

[83] Gemeinsame Umfrage WDR/ARD, ABC, BBC und Washington Post (bereits 6-mal durchgeführt; hier: zweite Umfrage aus 2010, 1.691 repräsentativ ausgewählte Afghaninnen und Afghanen in allen 34 Provinzen; veröffentlicht am 06.12.10 mit Erhebung im November 2010); in: http://www.tagesschau.de/ausland/afghanistanumfrage190.html, am 06.12.10.

[84] Citha Maaß bei öffentlicher Anhörung des Auswärtigen Ausschusses am 23.11.10: US-Gelder überfluteten die Nord-Provinzen und erschwerten sinnvolle Projektansätze; hierdurch werde Korruption befördert.

[85] Gemeinsame Umfrage WDR/ARD, ABC, BBC und Washington Post (bereits 6-mal durchgeführt; hier: zweite Umfrage aus 2010, 1.691 repräsentativ ausgewählte Afghaninnen und Afghanen in allen 34 Provinzen; veröffentlicht am 06.12.10 mit Erhebung im November 2010); in: http://www.tagesschau.de/ausland/afghanistanumfrage190.html, am 06.12.10.

[86]http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/evaluation/evaluation_reports_since_2006/BMZ_Eval049e_web.pdf.

14. Wahrung der Menschenrechte

Die Menschenrechtslage in Afghanistan hat sich seit dem Sturz der Taliban 2001 verbessert, entspricht jedoch weitgehend noch nicht internationalen Standards.

Die Menschenrechte sind in der afghanischen Verfassung verankert. Bei deren Umsetzung sind bereits bedeutsame Fortschritte zu verzeichnen. Verbleibende Defizite in der Sicherung der Menschenrechte, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Strafverfolgung, können nur durch beharrliche Arbeit gemeinsam mit der afghanischen Regierung behoben werden. Rückschritte sind aber letztlich nicht auszuschließen.

Die angestrebte politische Verständigung zwischen der afghanischen Regierung und den Taliban ist notwendig. Menschenrechtsorganisationen befürchten aber, dass sie zu Rückschritten im Bereich der Menschenrechte führen könnte. Die afghanische Regierung vertritt die Position, dass die Verfassung die Grundlage für Verhandlungen darstellt und die Menschenrechte insofern nicht verhandelbar sind. Die Bundesregierung wird sich gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft weiterhin dafür einsetzen, dass sich Sicherheit und der Schutz der Menschenrechte in Afghanistan auch künftig nicht widersprechen, sondern ergänzen.

Der Fortschritt bei der Einhaltung der Menschenrechte in Afghanistan war in den vergangenen Jahren langsam, aber stetig. Fortschritte sind insbesondere im Bereich der Frauen- und Kinderrechte, dem Recht auf Bildung, dem Recht auf freie Meinungsäußerung und Rede, dem Recht auf körperliche Unversehrtheit sowie dem Recht auf Versammlungsfreiheit zu konstatieren. Wichtigstes Hindernis war die relative Schwäche der staatlichen Institutionen, insbesondere der Justiz.[87]

In der afghanischen Verfassung von 2004 sind der Menschenrechtsschutz und ein umfassender Grundrechtskatalog verankert. Die Verfassung verpflichtet den Staat, die ratifizierten internationalen Verträge sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu achten. Die Unabhängige Menschenrechtskommission (AIHRC) besitzt Verfassungsrang.[88] Sie hat sich vor allem durch Ausbildungsmaßnahmen und Öffentlichkeitsarbeit als mutiges und – trotz wiederholter Einschüchterungsversuche von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren – wirksames Instrument zur Offenlegung von Menschenrechtsverstößen, bei der Beratung einschlägiger Gesetzgebung und bei der Schaffung eines Menschenrechtsbewusstseins erwiesen. Die Vorsitzende der Menschenrechtskommission, Dr. Sima Samar, wurde 2009 und 2010 für den Friedensnobelpreis vorgeschlagen.[89]

Trotz der Verankerung der Menschenrechte in der Verfassung ist die praktische Umsetzung aufgrund der schwachen Leistungsfähigkeit der Regierung und der Behörden sowie der schwierigen Sicherheitslage unzureichend. Die Organisation Human Rights Watch macht seit 2002 darauf aufmerksam, dass ehemalige Kriegsfürsten mit zweifelhafter Vergangenheit in Regierungsämter gelangten und die Menschenrechte missachteten.[90] Auch wird von Menschenrechtsverletzungen durch lokale Machthaber und Kommandeure berichtet. Obwohl diese Übergriffe der Regierung in der Regel nicht zuzurechnen sind, zeigen sie doch Schwierigkeiten, staatliche Gewalt im gesamten Land durchzusetzen.[91] Polizei und Justiz fehlt es weiterhin an der nötigen Ausstattung und hinreichenden Qualifikation, um Mindeststandards der Rechtspflege konsequent einhalten zu können.

Der Fortschritt für die unter dem Taliban-Regime (1996-2001) entrechteten Frauen und Mädchen in Afghanistan ist bemerkenswert. Vor allem Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und politischer Partizipation eröffnet ihnen neue Perspektiven. Allerdings bleibt die Bedrohung von afghanischen Frauen und Mädchen durch Gewalt ein großes Problem.[92]

Afghanistan hat 2003 das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women, CEDAW) ratifiziert und 2008 einen nationalen Aktionsplan für Frauen in Afghanistan (National Action Plan for Women in Afghanistan, NAPWA) verabschiedet.

Weitere besonders gravierende Probleme im menschenrechtlichen Bereich bestehen in der mangelnden Beachtung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte sowie bei der verbreiteten Gewalt durch Sicherheitskräfte, bis hin zu außergerichtlichen Hinrichtungen und Folter. Polizei und Justiz verfügen in weiten Teilen des Landes noch nicht über ausreichende Qualifikation im Bereich der Menschenrechte.

2009 wurde das sogenannte „Schiitische Personenstandsgesetz" verabschiedet. Eigentlich sollte es der schiitischen Minderheit in Afghanistan die fällige rechtliche Anerkennung verschaffen. Einige seiner Bestimmungen griffen aber tief in die Rechte der Frauen ein. So machte das Gesetz Vorschriften über die sexuellen Pflichten der Ehefrau und stellte deren Bewegungsfreiheit ins Belieben des Ehemanns. Durch massiven Druck der afghanischen Zivilgesellschaft und der Internationalen Gemeinschaft erfolgten Nachbesserungen.

Im selben Jahr wurde das „Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen" erlassen, das eine wesentliche und überfällige Verbesserung der Rechtsstellung von Frauen darstellt. So verbietet das Gesetz etwa die menschenverachtende Verfügung über Frauen und Mädchen als Tauschobjekte bei der Streitbeilegung. Die Herausforderung besteht allerdings in der praktischen Umsetzung dieses Gesetzes.

Viele zivilgesellschaftliche Organisationen verfolgen den angehenden Verständigungsprozess zwischen der afghanischen Regierung und der Insurgenz mit der Sorge, das bisher Erreichte könnte bei einem Friedensschluss zur Disposition gestellt werden.[93] Es ist jedoch klare Position der afghanischen Regierung, die Verfassung in dieser Beziehung bei den Sondierungsgesprächen mit den Taliban als im Grundsatz nicht verhandelbaren Rahmen zu betrachten.

Die Bundesregierung unterstützt eine Reihe von Vorhaben zur Verbesserung der Einhaltung der Menschenrechte in Afghanistan. Dabei stehen Frauen- und Kinderrechte oftmals im Mittelpunkt. Das Auswärtige Amt unterstützt Projekte im Bereich Aus- und Fortbildung sowie Rechtsberatung, die von afghanischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen, aber auch staatlichen Organisationen umgesetzt werden. Im Jahr 2010 werden beispielsweise Ausbildungsmaßnahmen des Max-Planck-Instituts für Juristen (Richter, Staatsanwälte, Polizeioffiziere, Anwälte und Mitarbeiter von Ministerien) in den Provinzen Kundus, Takhar und Badakhschan durchgeführt. Schwerpunkt des Ausbildungsprogramms ist das Gesetz zur Eliminierung von Gewalt gegen Frauen. Andere Themen sind Familienrecht, Frauenrechte im Islam, in der afghanischen Gesetzgebung und im Völkerrecht sowie Kinderrechte im Islam. Grundsätze, Realität und Probleme der Jugendstrafjustiz werden ebenfalls behandelt. Eine Kooperation mit der Unabhängigen Menschenrechtskommission AIHRC wurde vereinbart. EUPOL Afghanistan und das deutsche Polizeiprojekt betreiben Ausbildung im Bereich der Menschenrechte und in der Zusam-

menarbeit zwischen Polizei und Justiz. Der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierte Zivile Friedensdienst (ZFD) unterstützt die AIHRC mit der Entsendung von Friedensfachkräften. Mit seinem Rechtsstaatlichkeitsprogramm (bislang 16 Mio. Euro) fördert das BMZ in Afghanistan Rechtsverbreitung, Rechtsaufklärung und Rechtsberatung (siehe Kapitel 17).

Die Förderung von Frauen- und Menschenrechten ist eine Querschnittsaufgabe der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit. Neben der Stärkung des afghanischen Frauenministerium fördert das BMZ durch den Aufbau von Gleichstellungsreferaten in mehreren Sektorministerien die Gleichstellung von Frauen im afghanischen öffentlichen Dienst und in der Regierungsarbeit insgesamt.

---

[87] Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC): Jahresbericht 2009, 31.12.09, S. 7.

[88] Max-Planck-Institut: Übersetzung der Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan, 2004, Kapitel 2, Artikel 58, S. 12. Ergänzend zur Arbeit der AIHRC: Afghan Research and Evaluation Unit AREU): A to Z Guide to Afghanistan Assistance 2010, Eighth Edition, S. 15.

[89] Thomas Ruttig: No Nobel Prize (Yet) for Sima Samar, Afghan Analyst Network (AAN); in: http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=1209, aufgerufen am 17.10.10.

[90] Human Rights Watch: Afghanistan's Bonn Agreement One Year Later: A Catalog of Missed Opportunities, 2003, S. 1-2.

[91] So verpflichtete sich die afghanische Regierung in den vergangenen Jahren mehrfach, in Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft die Einhaltung der Menschenrechte zu fördern. Vgl. beispielsweise: The Afghanistan Compact, The London Conference on Afghanistan, January 31-February 2, 2006, S 3-4. "The Afghan Government and the international community reaffirm their commitment to the protection and promotion of rights provided for in the Afghan constitution and under applicable international law, including the international human rights covenants and other instruments to which Afghanistan is party. Goals to comply with and report on its human rights treaty obligations: adopt corrective measures to prevent arbitrary arrest and detention, torture, extortion and illegal expropriation of property as well as expanding the exercise of basic freedoms (expression, media, assembly, etc.)." Weiterhin: Afghan National Development Strategy (ANDS), 2008-2013, Chapter 6, S. 61.

[92] Report on Progress toward Security and Stability in AFG, Pentagon, Oktober 2010, S. 82.

[93] Amnesty International (2010): Friedensjirga in Afghanistan darf kein Ausverkauf der Menschenrechte sein; in: http://www.amnesty.de/2010/6/2/friedensjirga-afghanistan-darf-kein-ausverkauf-der-menschenrechte-sein und Heinrich-Böll-Stiftung (2010): Taliban und Menschenrechte: Afghanistan nach der „Friedens-Dschirga",http://www.boell.de/weltweit/asien/asien-afghanistan-menschenrechte-taliban-friedens-dschirga-9644.html.

15. Demokratische und zivilgesellschaftliche Strukturen

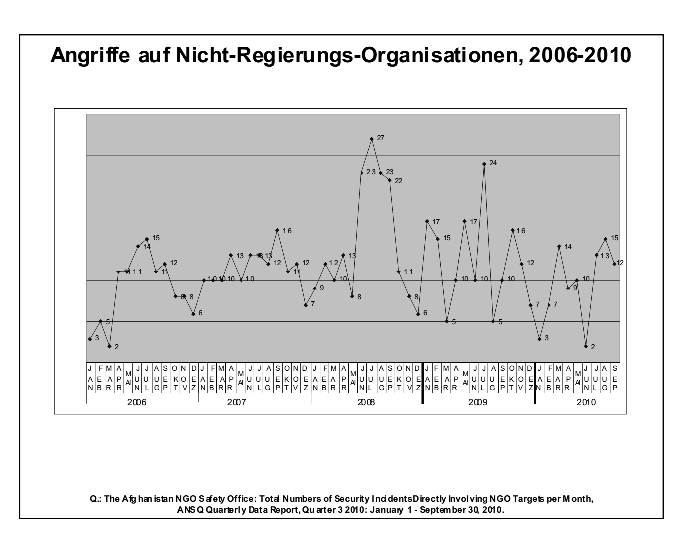
Eine Vielzahl positiver Entwicklungen beim Aufbau demokratischer Strukturen, der Entfaltung der Zivilgesellschaft und beim Ausbau der afghanischen Medienlandschaft sind ein bemerkenswertes Ergebnis der vergangenen Jahre. Die Hoffnungen der afghanischen Bevölkerung wie der internationalen Gemeinschaft auf die Errichtung einer afghanischen Demokratie nach dem Sturz des autoritären Taliban-Regimes 2001 wurden durch negative Erfahrungen von Wahlbetrug, Amtsmissbrauch und Unterdrückung der Meinungsfreiheit getrübt.

Fortschritt bei freier Meinungsäußerung und demokratischer Willensbildung ist aber in Afghanistan greifbar und sichtbar – allen Widrigkeiten und Gefahren zum Trotz. Er bleibt allerdings fragil.

Traditionelle Strukturen müssen nicht zwangsläufig im Widerspruch zu einem demokratischen Gemeinwesen stehen.[94] Probleme verursachen vor allem die politischen und ökonomischen Strukturen der Bürgerkriegszeit, die demokratische Fortschritte in den Provinzen häufig blockieren.[95]

Der sichtbarste Ausdruck der repräsentativen Demokratie sind freie, faire und allgemeine Wahlen. Diese sind in Afghanistan auf verschiedenen Ebenen vorgesehen: Zur Wahl des Präsidenten, des Parlamentes, der Provinz- und Distrikträte, der Stadt- und Ortschaftsräte sowie der Bürgermeister.[96] Tatsächlich abgehalten wurden bisher nur Wahlen für die ersten drei der genannten Organe. Auf lokaler Ebene wurden außerdem fast flächendeckend Gemeindeentwicklungsräte im Rahmen des Nationalen Solidaritätsprogramms (National Solidarity Program, NSP) gewählt. Die Organisation, Durchführung und Absicherung von Wahlen war in Afghanistan jedes Mal – 2004, 2005, 2009 und 2010 – eine große Herausforderung.[97] Ein fehlendes Wählerregister[98] hat Wahlmanipulationen bislang entscheidend begünstigt. Auch die Wahlbeteiligung konnte daher nie genau bestimmt werden; bei den ersten Wahlen seit 30 Jahren war sie 2004 und 2005 aber unbestritten hoch, was den Willen der Afghanen zur Demokratie belegt.[99]

Die aus früheren Wahlgängen gewonnenen Erfahrungen wurden bei der Präsidentschaftswahl 2009 noch nicht ausreichend berücksichtigt. Mangelhafte Vorbereitung und die Schwäche der jungen Wahlinstitutionen ermöglichten massiven Wahlbetrug, der die Legitimität der Wahl in Frage stellte.[100] Die Wahlbeteiligung wurde offiziell mit 31,4% angegeben; ein drastischer Rückgang nach geschätzten 70% bei den vorhergehenden Wahlen von 2004.[101]



Q.: The Afghanistan NGO Safety Office: Total Numbers of Security IncidentsDirectly Involving NGO Targets per Month, ANSQ Quarterly Data Report, Quarter 3 2010: January 1 - September 30, 2010.

Der Wahlkampf zu den aus Sicherheitsgründen um mehrere Monate verschobenen Parlamentswahlen 2010 verlief gerade im städtischen Bereich durchaus intensiv.[102] Hier ist ein Fortschritt gegenüber den Parlamentswahlen 2005 und insbesondere gegenüber den Präsidentschaftswahlen 2009 zu verzeichnen. Die Sicherheitslage am Wahltag war in etwa vergleichbar mit der am Wahltag 2009, wobei eine leicht gestiegene Zahl von Angriffen mit geringerer Intensität zu konstatieren war. Die offizielle Wahlbeteiligung war mit 4,3 Mio. abgegebenen Stimmen (exklusive der 1,3 Mio. zusätzlichen Stimmen, die nicht gewertet wurden) höher als erwartet und übertraf die Wahlbeteiligung an den Präsidentschaftswahlen 2009 leicht.[103] Diese Parlamentswahl wurde erstmals vollständig in der Verantwortung der afghanischen Wahlinstitutionen vorbereitet und durchgeführt. Die Wahlbeschwerdekommission war von Anfang an darum bemüht, alle Beschwerden gewissenhaft und sorgfältig zu bearbeiten.[104] Die Unabhängige Wahlkommission (Independent Election Commission, IEC) und die Wahlbeschwerdekommission (Electoral Complaints Commission, ECC) gerieten aufgrund des überraschend hohen Verlustes an Sitzen auf Seiten der Paschtunen zugunsten der Tadschiken und der Hazara unter Druck, verteidigten aber ihre Unabhängigkeit.[105] Es ist den afghanischen Wahlbehörden gelungen, den Wahlbetrug im Vergleich zur Präsidentschaftswahl 2009 umfassender aufzudecken. Gleichwohl wirft die Einflussnahme hochrangiger Amtsträger einen Schatten auf das Endergebnis. Trotz aller Mängel kann die Durchführung der Wahlen unter den herausfordernden Bedingungen als Erfolg gewertet werden. Die Wahlen und die Wahlbeteiligung – oft unter prekären Sicherheitsbedingungen – belegen sowohl den Wunsch der Bevölkerung nach politischer Teilhabe als auch den Willen, die Zukunft Afghanistans aktiv gestalten zu wollen. Eine im Vorfeld diskutierte Verschiebung der Wahlen (unter anderem aus Sicherheitsgründen) wurde auch deshalb verworfen. [106]

Auch bezüglich der Entwicklung der afghanischen Zivilgesellschaft gibt es gewisse Fortschritte zu verzeichnen. Nach 2001 entstanden zahlreiche private und öffentliche Organisationen und mit ihnen eine öffentliche Debatte über kontroverse gesellschaftliche und politische Themen.[107] Diese neu gewonnene Freiheit der Afghanen geriet jedoch schnell unter Druck. [108] Akteure und Institutionen der Zivilgesellschaft, insbesondere die Medien, sind auch auf lokaler Ebene immer wieder Versuchen der Einflussnahme ausgesetzt.

Im April 2007 verschafften sich Polizisten gewaltsam Zutritt zum TV-Sender TOLO TV, um drei Redakteure zu verhaften. Auslöser war eine persönliche Befindlichkeit des damaligen Generalstaatsanwalts: Er sah sich durch TOLO TV in einer Parlamentsanhörung falsch wiedergegeben. Einen Tag nach der Polizeiaktion versammelten sich 150 afghanische Journalisten und Intellektuelle vor dem Parlament und verlangten die Absetzung des Generalstaatsanwalts.

Der Nationale Sicherheitsrat verfügte im Februar 2009 die Schließung der afghanischen Zeitung Payman Daily. Deren Herausgeber war im Januar 2009 inhaftiert worden, nachdem die Zeitung einen vermeintlichen blasphemischen Artikel veröffentlicht hatte. Die Zeitung warf Präsident Karsai vor, die regierungskritische Zeitung unter einem Vorwand schließen zu wollen.

Die Sicherheitslage sowie eigene administrative Fähigkeiten der Organisationen begrenzen ihren Kontakt mit der Bevölkerung. Dennoch demonstrieren die Afghanen bei der Wahrnehmung ihrer Freiheitsrechte großen Mut und den Willen, nicht zu der repressiven, von den Taliban erzwungenen Gesellschaftsform der Jahre 1996-2001 zurückzukehren.[109]

Eine schnell wachsende Zahl von Medienunternehmen – insbesondere privater Fernsehsender – prägt die sich nach dem Sturz der Taliban rasch entwickelnde freie Medienlandschaft in Afghanistan bis heute. [110] Anstelle brutaler

staatlicher Unterdrückung zu Zeiten der Taliban trat teilweise Selbstzensur. Auch die Berichterstattung über den Islam bleibt ein hoch sensibles Thema.[111] Es wurden zudem Fälle von Amtsmissbrauch bekannt, bei denen Vertreter der Regierung die Medienfreiheit einschränken oder Fernsehsender in ihrem Sinne beeinflussen wollten.[112] Die Ausbildung von afghanischen Journalisten durch die internationale Gemeinschaft hat die Qualität der Berichterstattung verbessert und die Medienfreiheit gestärkt. [113]

Die Bundesregierung unterstützt die demokratischen und zivilgesellschaftlichen Strukturen in Afghanistan. Zur Unterstützung der Wahlen in Afghanistan stellte die Bundesregierung bisher insgesamt 26,9 Mio. Euro zur Verfügung. 2004 erhielt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 2,4 Mio. Euro für diesen Zweck. Weitere Unterstützung erfolgte in den Jahren 2005, 2008, 2009 und 2010 über UNDP ELECT, OSZE (Wahlbeobachter) und die afghanische Nichtregierungsorganisation Stiftung für Freie und Faire Wahlen (FEFA). Die Bundesregierung unterstützt zudem den Demokratisierungsprozess über die Arbeit der politischen Stiftungen in Afghanistan und über den Zivilen Friedensdienst (ZFD), der in Afghanistan vom Deutschen Entwicklungsdienst (DED) umgesetzt wird. Zudem wurden mit Mitteln des Auswärtigen Amts und des BMZ Medienprojekte finanziert. So konnten afghanische Journalisten an Fortbildungen teilnehmen; die Deutsche Welle produzierte gemeinsame Radio- und Fernsehsendungen mit afghanischen Partnern.

Das aus Mitteln des Stabilitätspaktes des AA finanzierte Projekt Mediothek Afghanistan e.V. umfasst ein Gesamtvolumen in Höhe von 1,5 Mio. Euro (Haushaltsjahre 2010 bis 2012). Der Verein unterstützt ein Netzwerk von paschtunischen Journalisten, die aus dem afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet berichten, und hat vor Ort Gemeinschaftszentren mit Bibliotheken und Internetzugang eingerichtet. Ziel des Projektes ist es, den Menschen in den Stammesgebieten einen Zugang zu Informationen zu ermöglichen, die nicht von islamistischer Propaganda überlagert sind.

---

94 Thomas Ruttig: Afghanistan: Institutionen ohne Demokratie, SWP-Studie, Juni 2008.

95 Die internationale Gemeinschaft muss bei ihren Anstrengungen mehr darauf achten, dass sie die Präferenzen und Entscheidungen der Afghanen – und nicht ihre eigenen – in den Vordergrund stellt; vgl. Jan Koehler: Empirische Interventionsforschung – eine Problemannäherung am Beispiel Afghanistans; in: Bonacker, Thorsten; Daxner, Michael (2010): Interventionskultur. Zur Soziologie von Interventionsgesellschaften, S. 234.

96 Max-Planck-Institut: Übersetzung der Verfassung der Islamischen Republik Afghanistan, 2004, Kapitel 2, Artikel 58, S. 12.

97 Im Nachgang zu den Jahrzehnten des Krieges wurde bei den ersten Präsidentschafts- wie Parlamentswahlen (2004 und 2005) das Stimmgebungsverfahren Single Non-Transferable Vote (SNTV) angewandt. Dieses äußert sich in einer listenlosen Verhältniswahl ohne übertragbare Einzelstimmgebung, in der pro Wähler ein Kandidat auf dem Wahlzettel ausgewählt wird. Der Kandidat mit den meisten gültigen Einzelstimmen erhält den Sitz (sogenanntes "First Past the Post"). Der Vorteil dieses SNTV Stimmgebungsverfahrens ist die Einfachheit der Stimmabgabe sowie der geringe Aufwand bei der Stimmenauszählung. Zudem werden hierbei auch parteilose bzw. unabhängige Kandidaten angemessen berücksichtigt. Dies ist in Afghanistan wichtig, da man politischen Parteien nach den Erfahrungen der sowjetischen Besatzung misstrauisch begegnet. Außerdem wurde befürchtet, dass sich Parteien nach ethnischer Zugehörigkeit herausbilden und ethnische Konflikte verschärfen. Bei der Parlamentswahl 2010 sind deshalb nur 1,2% der Kandidaten für Parteien angetreten. Ein großes Manko besteht zudem aufgrund eines fehlenden Wählerregisters, das zu Debatten über die Zahl der Abgeordneten sowie über die Wählerregistrierung geführt hat. Voraussetzung hierfür die Durchführung eines Zensus. Dieser wird von der afghanischen Bevölkerung derzeit noch abgelehnt: Kritische Stimmen gegen den Zensus kommen vor allem aus dem Lager der Paschtunen, die

offensichtlich befürchten, dass eine Volkszählung einen Beleg für ihre schwindende zahlenmäßige Dominanz in Afghanistan liefert. Der letzte Zensus datiert von 1979, wurde jedoch nicht abgeschlossen. So sind die Sitze für die Parlamentswahlen 2005 auf Grundlage von Daten einer seitens der Vereinten Nationen erstellten Übersicht der Bevölkerung erstellt worden, deren in größeren Siedlungen gesammelten Werte auf den ländlichen Bereich extrapoliert wurden. Die Studie der Vereinten Nationen bezog auch die 1979 gesammelten Werte mit ein, wobei hier von einem durchschnittlichen Bevölkerungswachstum von jährlich 1,92% ausgegangen wurde; in: Afghan Research and Evaluation Unit: A to Z Guide to Afghanistan Assistance 2010, Eighth Edition, S. 89.

[98] Sollte der bisher geplante Wahlturnus beibehalten werden, so müssten in den kommenden 25 Jahren landesweit insgesamt 30 Wahlen durchgeführt werden.

[99] Andrew Reynolds, Andrew Wilder: Free, Fair or Flawed: Challenges for Legitimate Elections in Afghanistan; in: Afghan Research and Evaluation Unit (AREU), September 2004, S. 1; vgl. ebenso: National Democratic Institute: Afghan Elections Update #1, 02.09.10, S.2.

[100] International Crisis Group: Afghanistan: Elections and the Crisis of Governance, Policy Briefing, 25.11.09, S.1.

[101] Independent Elections Commission of Afghanistan: Presseerklärung, 20.10.10; in: http://www.iec.org.af/eng/content.php?id=6&cnid=28, aufgerufen am 21.10.10.

[102] Independent Elections Commission of Afghanistan: Presseerklärung, 25.03.10; in: http://www.iec.org.af/eng/content.php?id=6&cnid=28, aufgerufen am 17.10.10.

[103] Report on Progress toward Security and Stability in AFG, Pentagon, Oktober 2010; vgl.: ISAF Assessment vom 18.09.10. Gleichwohl wurden hiervon 1,3 Mio. Stimmen als ungültig erklärt.

[104] Free and Fair Election Foundation of Afghanistan (FEFA), Pressekonferenz vom 28.10.10; in: http://af.reuters.com/article/worldNews/idAFTRE69R21620101028, aufgerufen am 28.10.10.

[105] UNSRSG Steffan de Mistura: Presseerklärung vom 21.09.10; in: http://www.unclef.com/apps/news/story.asp?NewsID=36024&Cr=afghan&Cr1=, aufgerufen am 28.10.10.

[106] Etwa 80 Parteien sind beim Innenministerium registriert. Diese beruhen auf ethnischer Gemeinsamkeit. Koalitionsbildungen wechseln je nach debattiertem Thema. Ein Problem der Parteienlandschaft insgesamt ist, dass die Parteien meist auf charismatische Führungspersönlichkeiten ausgerichtet sind, und weniger einer Programmatik folgen, welche eine gewisse Konstanz im Zeitverlauf aufweist. Deshalb sind Parteien keine Bewegungen, die aus der Bevölkerung heraus wachsen und von dieser getragen werden. Zudem erhalten Parteien keine öffentlichen Gelder; vgl.: Babak Khalatbari: Afghanistan: Qual der Wahl?, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Konferenzpapier, Oktober 2010. "Ohne politische Parteien ist keine nachhaltige Demokratie möglich", so Khalatbari bei einer öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses, 23.11.10.

[107] Norwegian Ministry of Foreign Affairs: Afghanistan and Civil Society, 08.12.02, S. 10.

[108] Anthony Cordesman: The Afghan War Part 1: Shaping the Campaign, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 08.09.10, S 12.

[109] Afghan Analysts Network (AAN): Afghan Civil Society Launches Access to Information Campaign, 18.07.10; in: http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=904, aufgerufen am 19.10.10.

[110] Y. R. Kamalipour, R. Snow: War, Media, and Propaganda: A Global Perspective, Rowman & Littlefield, 2004.

[111] Internews: Media Watch Afghanistan: Afghan Journalism Freedom Report #21, April 2007; in: http://www.internews.org/pubs/afghanistan/070401_jfr_21.shtm, aufgerufen am 20.10.10.

[112] Afghanistan country profile: Library of Congress Federal Research Division, 2006.

[113] Björn Richter: Medienfreiheit am Hindukush: Kritische Berichterstattung vom afghanischen Staat torpediert; in: http://mmm.verdi.de/archiv/2007/05/pressefreiheit/medienfreiheit_am_hindukush; Freedom House: 2010 Freedom of the Press Afghanistan Country Report; in: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2010, aufgerufen am 02.11.10.

16. Reintegration, Verständigung und Ausgleich mit der Insurgenz

Auch wenn die von den Vereinten Nationen mandatierte internationale Militärpräsenz einen entscheidenden Beitrag in Afghanistan leistet, kann der dortige Konflikt nicht allein militärisch gelöst werden. Der Weg zu einem stabilen und sicheren Staat erfordert letztlich eine „politische Lösung“, einen Prozess der Verständigung und des politischen Ausgleichs mit der Insurgenz.

Die afghanische Regierung hat 2010 erste Schritte in Richtung einer politischen Konfliktbewältigung eingeleitet. Damit ist ein Prozess in Gang gekommen, der möglicherweise entscheidender Teil der politischen Lösung sein wird.

Die im Juni 2010 einberufene Konsultative Friedensdschirga erteilte Präsident Karsai ein Mandat zu Gesprächen mit der bewaffneten Aufstandsbewegung. Seine Regierung beschloss ein Aussöhnungs- und Reintegrationsprogramm, das bei der Kabul-Konferenz von der internationalen Gemeinschaft indossiert wurde. Im September 2010 berief Präsident Karsai einen Hohen Friedensrat ein, der einen Dialog mit der Führung der Aufständischen in Gang bringen und alle politischen und ethnischen Gruppen Afghanistans in die Friedensbemühungen einbinden soll. Die afghanische Regierung bestätigte die Aufnahme erster Gesprächskontakte zu den Insurgenten. Der Weg zu ernsthaften Verhandlungen ist noch weit; sofortige Ergebnisse sind nicht zu erwarten.

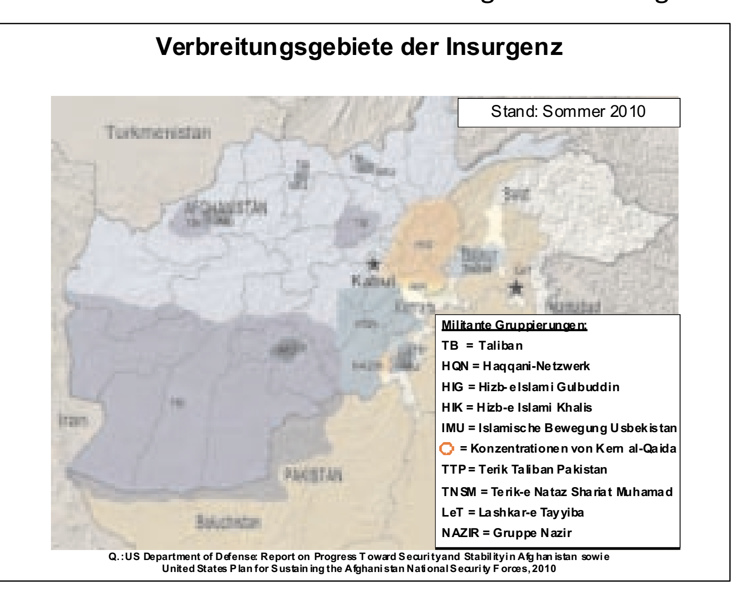
Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft wird darauf zu achten sein, dass eine politische Einbindung der Insurgenz bestimmte „rote Linien“ nicht überschreitet: Gewaltverzicht, Absage an den Terrorismus und Anerkennung des afghanischen Verfassungsrahmens einschließlich der darin verankerten Menschenrechte. Eine Verständigung darf das in Afghanistan bereits Erreichte nicht gefährden.

Bei der ersten Afghanistan-Konferenz auf dem Petersberg bei Bonn (2001) saßen die Taliban – deren international geächtete Regierung erst wenige Tage zuvor gestürzt worden war – nicht mit am Tisch. Die meisten politischen und ethnischen Gruppen Afghanistans waren hingegen an der Vereinbarung über einen verfassungsgebenden Prozess (den sogenannten Bonn-Prozess) beteiligt.[114] Die Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft, das neu gegründete afghanische Staatswesen bis zum Aufbau eigener Sicherheitskräfte durch eine militärische Präsenz abzusichern, konnte trotz eines erneuten Anwachsens der durch die Insurgenz hervorgerufenen Gewalt die Rückkehr einer Taliban-geführten Regierung verhindern. Die Vermeidung eines gewaltsamen Umsturzes bedeutet jedoch noch keine dauerhafte Konfliktlösung.

Ein Prozess der Verständigung und des Ausgleichs mit der Insurgenz in Afghanistan rückt erst seit 2009 in politisch erreichbare Nähe. Mehrere Faktoren haben dazu beigetragen. Das seit 2006 zunehmende Ausmaß der bewaffneten Angriffe stellte die internationale Staatengemeinschaft vor eine in ihrer Größenordnung bis dahin nicht gekannte Herausforderung. US-Präsident Obama leitete deshalb nach seinem Amtsantritt 2009 eine Überprüfung der militärischen Strategie ein, in deren Ergebnis der konventionelle Kampf durch einen umfassenderen Ansatz der Aufstandsbekämpfung (Counter-Insurgency, COIN) abgelöst wurde.[115] COIN stellt den Schutz der Zivilbevölkerung einerseits und die Ausbildung sowie den gemeinsamen Kampfeinsatz mit einheimischen Kräften anderer-

seits in den Mittelpunkt der militärischen Bemühungen. Gleichzeitig ist eine enge Verzahnung mit zivilen Stellen entscheidend, die nach Ende von Kampfhandlungen Regierungsfunktionen im jeweiligen Gebiet stärken und eine wirtschaftliche Perspektive entwickeln (vernetzter Ansatz). Die ISAF-Kommandeure McChrystal und Petraeus setzen diese neue Strategie um. Zugleich erhielt die regionale Dimension des Konflikts mehr Aufmerksamkeit; der Nachbarstaat Pakistan ging erstmals ab April 2009 gegen die dort ansässigen pakistanischen Taliban vor. Und nicht zuletzt hat der fortschreitende Aufbau des afghanischen Staats ermöglicht, dass die afghanische Regierung dazu imstande ist, von innen und außen legitimierte Gespräche anzubieten.[116]

Präsident Karsai kündigte 2010 an, Gespräche mit den Taliban „von Landsmann zu Landsmann" führen zu wollen. Ziel sei es, die Taliban „in die afghanische Familie zurückzuholen" und deren Wiedereingliederung in die Gesellschaft zu ermöglichen.[117] Mit dieser Ankündigung hat der afghanische Präsident einen ebenso notwendigen wie mutigen Weg eingeschlagen. Die Vertreter der ehemaligen Nordallianz, die seit Mitte der 1990er Jahre erbittert und unter erheblichen Opfern und Verlusten gegen die Taliban gekämpft hatten, stehen einer Versöhnung zudem immer noch skeptisch gegenüber. Bereits im zeitlichen Umfeld der Londoner Konferenz im Januar 2010 konkretisierten sich die Bemühungen der Regierung Karsai um Kontaktaufnahme mit hochrangigen Taliban. Im Februar 2010 bat Präsident Karsai Saudi-Arabien um Vermittlung.[118] Das Königreich hatte schon 2008 und 2009 erste Kontakte vermittelt. Die sich daraus ergebenen Gespräche blieben aber ergebnislos.[119]



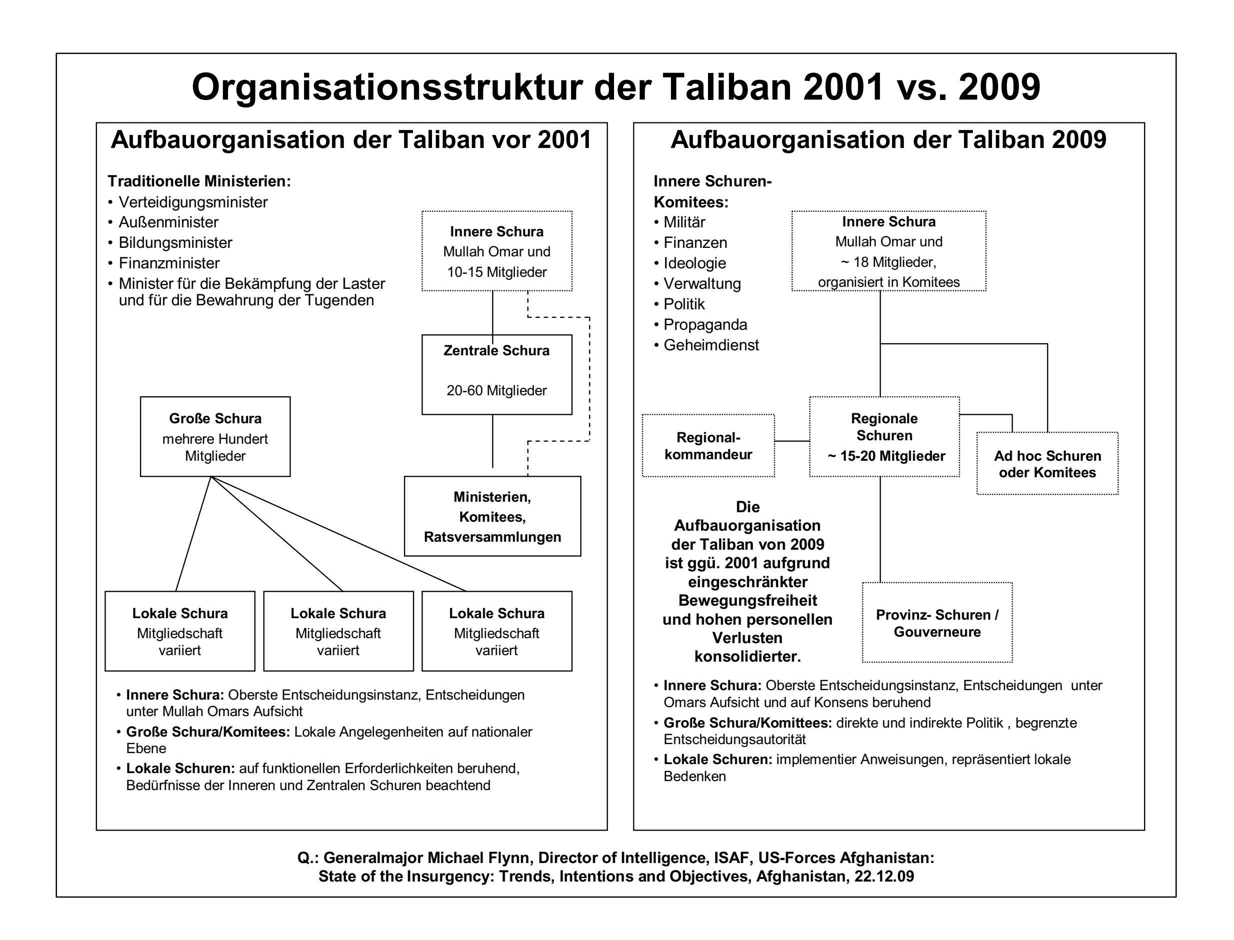
Q.: US Department of Defense: Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan sowie United States Plan for Sustaining the Afghanistan National Security Forces, 2010

Die afghanische Regierung erhielt ein Verhandlungsmandat im Juni 2010 von einer dafür einberufenen „Konsultativen Friedensdschirga". Die internationale Staatengemeinschaft indossierte diese Politik im Juli 2010 bei der Kabul-Konferenz. Bei der Friedensdschirga hatten die Delegierten aus allen Provinzen, ethnischen und politischen Gruppen die Einrichtung einer Struktur des Aussöhnungs- und Reintegrationsprogramms (Afghanistan Peace and Reintegration Program, APRP) gebilligt. Präsident Karsai ernannte im September 70 Mitglieder eines per Dekret ins Leben gerufenen Hohen Friedensrats (High Peace Council, HPC), darunter regionale und lokale Machthaber, Stammesvertreter, ehemalige Kriegsfürsten („warlords") sowie aktive und ehemalige Politiker. Auch zehn Frauen sind im HPC vertreten.[120] Im Oktober wählte der Hohe Friedensrat den vormaligen afghanischen Präsidenten Professor Burhanuddin Rabbani einstimmig zum Vorsitzenden.[121] Dem Friedensrat obliegt die strategisch-politische Führung des Aussöhnungs- und Reintegrationsprogramms; ihm kommt zudem die Aufgabe zu, einen Dialog mit der Führung der Aufständischen in Gang zu bringen und alle politischen und ethnischen Gruppen Afghanistans in die Friedensbemühungen einzubinden.

Im Oktober 2010 wurden afghanische und arabische Akteure mit der Aussage zitiert, die Taliban-Abgesandten seien nun erstmals umfassend bevollmächtigt, für die „Quetta-Schura“ des Taliban-Führers Mullah Mohammad Omar zu sprechen.[122] Bisher hatte dieser als Vorbedingung für Gespräche den Abzug der internationalen Streitkräfte gefordert.[123] Den Taliban gehe es um ein „umfassendes Abkommen“; es sei ihnen „sehr, sehr ernst, einen Ausweg zu finden“.[124]

Tatsächlich spricht einiges dafür, dass führende Köpfe der Taliban gesprächsbereit sind. Unter dem Eindruck zunehmenden militärischen Drucks und unsicherer Unterstützung durch bisherige Geld- und Gastgeber erscheint eine Teilhabe am politischen Prozess des Landes – und damit an der Macht – zunehmend attraktiver.[125] Experten wie der pakistanische Journalist und Autor Ahmed Rashid sprechen von einer gewissen Kriegsmüdigkeit nach schweren Verlusten und dem Wunsch, der Fremdbestimmung durch ausländische Unterstützer zu entrinnen. Die Taliban wollten wieder zu ihrer afghanischen Identität und nach Afghanistan zurückkehren, so Rashid; die Unterstützung des Terrornetzwerks Al-Qaida vor den Anschlägen vom 11. September 2001 sei längst als schwerer Fehler erkannt worden.[126] Zudem lehnten die Taliban ihre Instrumentalisierung durch die pakistanischen Geheimdienste ab.[127]

Ein politischer Prozess der Konfliktlösung muss neben der strategisch-politischen Ebene auch die Möglichkeit der konkreten Eingliederung von integrationsfähigen wie integrationswilligen, bisher regierungsfeindlichen Kräften in die afghanische Gesellschaft umfassen.[128]



Das Friedens- und Reintegrationsprogramm (APRP) richtet derzeit „Reintegrationszellen" in verschiedenen afghanischen Ministerien ein. Diese sollen Reintegrationsmaßnahmen und öffentliche Beschäftigungsprogramme vorbereiten und über ihre Vertreter auf subnationaler Ebene in den Provinzen umsetzen. Ein Beispiel für die beginnende Umsetzung von Reintegrationsmaßnahmen ist die aus dem APRP finanzierte Arbeit der britischen Nichtregierungsorganisation „Hazardous Areas Life-Support Organisation" (HALO-Trust). Sie bildet ehemalige Insurgenten im Norden und Westen Afghanistans als Minenräumer aus, um sie anschließend weiterzubeschäftigen. Diese als sehr männlich geltende Tätigkeit wird von den lokalen Gemeinschaften anerkannt und von ehemaligen Kämpfern akzeptiert. Die Maßnahme wird aus dem Beitrag der Bundesregierung zum APRP finanziert.

Die internationale Unterstützungstruppe ISAF und UNAMA begleiten seit 2009 den Reintegrationsprozess von derzeit gegen die Regierung agierenden, bewaffneten Kämpfern. Zur Reintegration in die Gesellschaft können ehemalige Taliban als erste Maßnahme APRP einen 90-tägigen Prozess durchlaufen, der Überprüfung und Registrierung, eine sichere Zwischenunterbringung und Hilfsmaßnahmen – auch für Familienangehörige – umfasst. In einem zweiten Schritt bietet das Programm unterschiedliche Optionen für die Reintegration ausstiegswilliger Kämpfer: Die Wiedereingliederung in Dörfern oder Distrikten, die im Gegenzug Unterstützung bei der Entwicklung erhalten, berufsbildende Maßnahmen und Alphabetisierungskurse, Beschäftigung in neu zu gründenden öffentlichen Unternehmen zum Aufbau von Infrastruktur oder in der Landwirtschaft und – nach intensiver Überprüfung der ehemaligen Kämpfer – eine Eingliederung in die afghanischen Sicherheitskräfte (sogenanntes Afghan Local Police Programm, ALP). Das im Rahmen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) in afghanischer Verantwortung durchgeführte Programm soll zunächst in acht prioritären Provinzen umgesetzt werden, darunter Kundus und Baghlan im Norden. Zudem wird dieses auch in der Provinz Faryab umgesetzt, allerdings ohne Unterstützung seitens UNDP.

Die Bundesregierung hat für das Programm insgesamt 50 Mio. Euro über einen Zeitraum von fünf Jahren zugesagt. Nach Etablierung der zentralen Organe des APRP hat dessen Finanzausschuss im Oktober 2010 erstmals die Finanzierung konkreter Projekte aus dem Treuhandfonds beschlossen. Die Bundesregierung hat dies zum Anlass genommen, den bei der Londoner Konferenz 2010 angekündigten jährlichen Beitrag von 10 Mio. Euro in den APRP Trust Fund einzuzahlen. Deutschland ist damit nach Japan und den USA der bislang drittgrößte Geber des Programms, zu dem bislang auch Großbritannien, Australien und Estland beitragen. Zahlreiche weitere Staaten haben Beiträge angekündigt.

Eine Verständigung zwischen der afghanischen Gesellschaft und der Insurgenz erfordert strategische Geduld. Die Bundesregierung begrüßt die Bemühungen der afghanischen Regierung um eine politische Lösung des Konflikts und ist bereit, diese zu unterstützen. Zugleich achtet Deutschland im Rahmen der internationalen Gemeinschaft sorgfältig darauf, dass die oben beschriebenen „roten Linien"[129] nicht zur Disposition gestellt werden.

---

[114] International Crisis Group: The Afghan Transitional Administration, 30.07.02, S. 1,2 und 7.
[115] Martin Klingst: Obamas neue Afghanistan-Strategie, DIE ZEIT Nr. 50, 03.12.09; in: http://www.zeit.de/2009/50/Obama-Afghanistan.
[116] Jan Koehler: „Die Taliban werden militärisch und politisch unbesiegt bleiben und deshalb bei der Gestaltung des Staates beteiligt werden müssen"; bei: öffentlicher Anhörung des Auswärtigen Ausschusses, 23.11.10.

[117] In einem am 11.10.2010 ausgestrahlten CNN-Interview; vgl. ebenso: Karsai: „Inofficial personal contacts“ taking place with Taliban, CNN Wire Staff, 10.10.10.
[118] Kathy Gannon: Diskrete Sondierungen hinter den Kulissen, DAPD Hintergrund, 07.10.10.
[119] Karen DeYoung, Peter Finn, Craig Whitlock: Taliban in high-level talks with Karzai government, sources say, Washington Post, 06.10.10.
[120] Martin Gerner: Peace Council inaugurated by Afghan president, Deutsche Welle, 07.10.10; in: www.dw-world.de, abgerufen am 07.10.10.
[121] Associated Press: Afghan peace council holds inaugural session vom 07.10.10.
[122] Karen DeYoung, Peter Finn: Taliban talks with Karsai government, Washington Post, 06.10.10.
[123] Taliban affairs expert says Afghan peace council non-starter, Tolo TV, Kabul, 29.09.10 sowie Taliban dismiss Afghan leader’s peace council as “futile”, Afghan Islamic Press, Kandahar, 29.09.10.
[124] Peer Meinert: Hoffnung zum Jahrestag: Friede in Afghanistan möglich?, DPA vom 06.10.10.
[125] Vgl. hierzu: Deutschlandfunk: Eine Welt, Sendung vom 09.10.10, www.deutschlandfunk.de.
[126] Vgl. ebenso: Ahmed Rashid: Sturz ins Chaos: Afghanistan, Pakistan und die Rückkehr der Taliban, Darmstadt: Leske Verlag, 2010 (Übersetzung der Originalausgabe Descent into Chaos, : the world's most unstable region and the threat to global security, London: Allen Lane, 2008).
[127] Economist Intelligence Unit: Country Report Afghanistan, Oktober 2010, S. 10.
[128] „Die Taliban müssen vom globalen Jihad getrennt werden“: Bruce Riedel, Forschungsbeauftragter des Saban-Zentrums für Mittelostpolitik am Brookings-Institut, bei einem Vortrag in Berlin vom 28.10.10.; vgl.: Ahmed Rashid, Autor und Journalist, bei einem Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[129] Vgl.: Afghanistans Präsident bestätigt geheime Gespräche mit Taliban, AFP vom 11.10.10.

17. Aufbau und Funktionsfähigkeit des Justizwesens

Die afghanische Verfassung erlaubt sowohl ein traditionell-religiöses als auch ein formal-säkulares Rechtssystem. Dieser Dualismus stellt den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit vor enorme Herausforderungen. Der afghanischen Justiz fehlt es einerseits immer noch an qualifiziertem Personal – Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte sowie Bedienstete in der Justizverwaltung und im Strafvollzug. Andererseits unternimmt die afghanische Regierung zu wenig nachhaltige Anstrengungen zur Bekämpfung der dem Aufbau eines funktionsfähigen Justizwesens entgegenstehenden Korruption. So sind ökonomische und politische Einflussträger häufig in der Lage, das Recht in ihrem Sinne zu Lasten schwächerer Akteure zu beugen.

Obwohl im afghanischen Justizsektor weiterhin gravierende Defizite bestehen, ist seit 2007 in einzelnen Bereichen eine spürbare Richtungsveränderung erkennbar. Die Grundlagen für einen wirksamen staatlichen Justizsektor wurden geschaffen. Für nachhaltigen Fortschritt reichen die bisher erbrachten Anstrengungen allerdings nicht aus.

Nach dem Sturz des Taliban-Regimes 2001 und der vorübergehenden Einsetzung der Verfassung von 1964[130] trat am 26.01.2004 die von der verfassungsgebenden Großen Ratsversammlung (Loya Dschirga) angenommene neue afghanische Verfassung in Kraft. Während diese explizit die Einhaltung der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen fordert (Präambel und Artikel 7), legt sie gleichzeitig fest, dass kein Gesetz in Widerspruch zu den Grundsätzen des Islam stehen darf („Scharia-Vorbehalt“, Artikel 3). Der Dualismus des religiösen und säkularen Rechtssystems in der afghanischen Verfassung bildet eine der zentralen Herausforderungen für Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan.[131]

Der Justizbereich wird seit 2001 mit internationaler Unterstützung reformiert, wobei die Federführung für Aufbau wie Reform zunächst Italien übertragen wurde. Nachdem die Bemühungen zur Verbesserung rechtsstaatlichen Handelns in Afghanistan lange weit hinter den Erwartungen zurück blieben und keine kohärente Strategie vorlag, ist das internationale Engagement im Justizbereich im Zuge der Rom Konferenz 2007 neu justiert und seitdem massiv ausgebaut worden.[132]

Neben der afghanischen Verfassung basiert der Wiederaufbau der Justiz auf vier weiteren Dokumenten, dem Afghanistan Compact von 2006, der Afghanischen Nationalen Entwicklungsstrategie (ANDS) von 2008, der Nationalen Strategie für den Justizsektor (NJSS) von 2008 und dem Nationalen Justizprogramm (NJP) von 2008.[133] Auf dieser Grundlage verpflichtete sich der afghanische Staat, mit internationaler Unterstützung ein Justizwesen zu etablieren, das im Einklang mit islamischen Grundsätzen, internationalen Normen, rechtsstaatlichen Verfahren und afghanischen Rechtstraditionen steht.

Diesen Bestrebungen steht die Herausforderung konkurrierender Rechtssysteme entgegen: Während sich das Engagement der internationalen Gemeinschaft nur auf das staatliche Rechtssystem bezieht, ist die afghanische Rechtswirklichkeit auch von Urteilen durch traditionelle Rechtsprecher sowie durch die Aufständischen, meist die Taliban, geprägt. Die Konkurrenz dieser drei parallel existierenden Rechtssysteme im Land äußert sich in der begrenzten Wirksamkeit der Reformen des staatlichen Justizsektors: So

konsultieren laut Umfragen 80% der afghanischen Bevölkerung weiterhin das informelle, traditionell geprägte Rechtssystem der Stammes- und Dorfräte (Schuren und Dschirgas), besonders in ländlichen Gebieten.[134] Deren Umgang mit Konflikten wird in vielen Regionen als bessere Alternative zur staatlichen Justiz angesehen, da die lokalen Akteure im Ruf stehen, schnell und fair zu entscheiden und weniger korrupt zu sein. Zudem gilt diese Art der Rechtsprechung als traditionskonform und finanziell erschwinglicher.[135] Darüber hinaus unterminiert das von den Taliban praktizierte ad-hoc-Justiz („Schattengerichte“) die Wirkungsmacht des staatlichen Justizsektors und konterkariert die in der Verfassung kodifizierten Rechtsprinzipien. Während die Repräsentanten der Regierung bei der Bevölkerung oftmals als korrupt und ineffizient gelten, konnten die Taliban mit ihren rigiden, aber schnellen und als nicht korrupt empfundenen Rechtsprozessen ihre Gerechtigkeitsvorstellungen umsetzen – trotz der hierbei verhängten teilweise rigorosen Strafen.[136] Die Auswüchse dieser extremen Auslegung der Scharia – wie etwa die Steinigung eines unverheirateten Liebespaares im August 2010 im Distrikt Dascht-e Archi der Provinz Kundus – haben die internationale Öffentlichkeit schockiert.[137]

Abgesehen von der Konkurrenz dreier Rechtssysteme sind der Wirksamkeit formal bestehender rechtsstaatlicher Prinzipien auch durch die Realitäten der afghanischen Nachkriegsgesellschaft enge Grenzen gesetzt: Es mangelt an ausreichender fachlicher Qualifikation der juristischen Funktionsträger, an technischer Ausstattung und an Infrastruktur.[138] Nur eine Minderheit des juristischen Personals verfügt über die erforderliche Expertise durch ein Studium an einer klassischen juristischen Fakultät. Der Großteil ist an Scharia-Fakultäten oder Religionsschulen ausgebildet worden. Hinzu kommt, dass Richter und Anwälte als Vertreter des Staates in ihrer persönlichen Sicherheit gefährdet, relativ schlecht bezahlt und auch deshalb oftmals korrupt sind.[139] Der Klientelismus staatlicher Strukturen und das fehlende Gewaltmonopol tragen darüber hinaus dazu bei, dass die rechtsstaatlichen Prinzipien den Partikularinteressen ökonomischer und politischer Einflussträger zum Opfer fallen.[140] Staatliche Rechtsinstitutionen arbeiten zudem vergleichsweise ineffizient. So hat das Justizministerium die Vereinbarungen der Londoner Konferenz 2010 zur Implementierung von legislativen und administrativen Reformen im Justizsektor bislang nicht umgesetzt, die Pläne zur Erarbeitung einer nationalen Politik für eine bessere Koordination des formellen und informellen Rechtssystems wurden verworfen.[141]

Die Nichtregierungsorganisation International Legal Foundation (ILF) arbeitet seit 2003 im Rechtshilfebereich in Afghanistan. Sie gilt als Vorkämpferin des Rechtsbeistands in Strafsachen. Bis heute hat sie mit 190 afghanischen Mitarbeitern und Büros in 13 Provinzen insgesamt 15.000 mittellose Beschuldigte in Strafrechtsprozessen verteidigen können und damit rund 30-40% aller aktenkundigen Angeklagten juristisch beigestanden. Zentrale Ausbildungseinrichtungen im akademischen Bereich sind die von ILF eingerichteten sogenannten „legal clinics“ an den Universitäten von Herat, Masar-e Scharif und Jalalabad. Bis Ende 2010 wird eine weitere „legal clinic“ in Kabul eröffnet. Deutschland unterstützt die ILF seit 2004; im Jahr 2010 mit 385.000 Euro.

Trotz dieser massiven Defizite konnte das Engagement internationaler Akteure, afghanischer Nichtregierungsorganisationen und insbesondere einzelner Persönlichkeiten in der Justiz seit 2007 einen weichenstellenden Beitrag zur Verbesserung rechtsstaatlichen Handelns in Afghanistan leisten. Dazu zählt die grundlegende Ausrichtung des afghanischen Justizsektors an den Menschenrechten, mit der die „Herrschaft der Gewehre“

durch die Herrschaft des Rechts ersetzt werden soll.[142] Dies legt eine Grundlage für die landesweite Wirkung des staatlichen Justizsektors. Die afghanische Justiz ist mit der Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft mittlerweile auf einem guten Weg, Fortschritt im Aufbau eines sich künftig selbst tragenden Justizwesens zu erzeugen. Dies ist jedoch eine Aufgabe, die sehr langfristiger, stetiger Anstrengungen bedarf. [143]

Das Auswärtige Amt hat seit 2004 für den Aufbau des afghanischen Justizwesens insgesamt fast 11 Mio. Euro aus dem Stabilitätspakt Afghanistan bereitgestellt. An den davon geförderten juristischen Ausbildungsmaßnahmen haben insgesamt bis zu 3.500 Personen teilgenommen, darunter Richter, Staatsanwälte und Anwälte.

Die Bundesregierung finanziert einjährige Ausbildungsgänge für Richteranwärter am afghanischen Obersten Gerichtshof in Kabul (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht). Kernbereiche sind Verfassungs-, Straf- und Zivilrecht, Menschenrechte, Gerichtsorganisation und richterliche Ethik sowie die Bekämpfung von Justizkorruption.[144] Darüber hinaus hat das Auswärtige Amt die Erstellung eines Lehrhandbuches zu fairen Gerichtsverfahren in den Landessprachen Dari und Paschtu unterstützt, das sich inzwischen als Standardwerk in der formellen Rechtspraxis in Afghanistan etabliert hat. Ein weiteres Dutzend Lehrbücher, die vor allem für Richterschulungen eingesetzt werden, wurden ebenso durch das AA finanziert. Zusätzlich werden regelmäßige Workshops für Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Polizisten angeboten sowie kostenlose Rechtsberatungs- und Rechtshilfeprojekte (medica mondiale, Save the Children, UNICEF) unterhalten.

Zudem hat das Auswärtige Amt seit 2002 mehr als 230 Mio. Euro für den Aufbau und die Ausbildung der afghanischen Polizei bereitgestellt, die unter anderem auch in den für die Polizeiarbeit relevanten Rechtsgrundlagen ausgebildet wird (siehe dazu auch Kapitel 6). Im Rahmen der deutschen Beteiligung an der EU-Polizeimission EUPOL Afghanistan entsendet das Auswärtige Amt zivile Rechtsstaatsexperten für die Unterstützung auf nationaler Ebene und fördert entsprechende Projekte. So unterstützt EUPOL die afghanische Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Korruptionsbekämpfung und fördert in spezifischen Seminaren die Zusammenarbeit der afghanischen Akteure untereinander.

Parallel dazu fördert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) den Aufbau des afghanischen Justizsektors mit dem Vorhaben „Förderung der Rechtsstaatlichkeit“ insbesondere in den Bereichen Rechtsverbreitung, Rechtsaufklärung und Rechtsberatung. Dabei werden die zuständigen afghanischen Stellen, vor allem das Justizministerium, das Innenministerium und die Generalstaatsanwaltschaft in Kabul beratend unterstützt. Auf Provinzebene wurden im Zeitraum 2009-2010 Rechtsberatungsstellen in den Städten Taloqan (Provinz Takhar) und Faisabad (Provinz Badakhschan) aufgebaut und die Rechtsbreitung durch die Provinzbüros des Justizministeriums gefördert. Besonderes Augenmerk wird dabei auf Frauen und Gefängnisinsassen gelegt. Das Vorhaben wird in 56 Distrikten der Nordprovinzen umgesetzt und hat 2009-2010 zum Beispiel Workshops für Richter organisiert, Dorfälteste geschult und die lokale Polizei in Maßnahmen einbezogen. Darüber hinaus wurden auch Fortbildungsmaßnahmen für die Rechtsberatungsstellen der Distriktgerichte und zivilen Streitschlichtungseinrichtungen (sogenannte Huquq) durchgeführt.

Neben dem Engagement auf nationaler Ebene fördern AA und BMZ den Aufbau einer rechtsstaatlichen Justiz auch auf Distriktebene. Regionaler Fokus der Maßnahmen sind die Schwerpunktprovinzen des deutschen Engagements in Nord-Afghanistan. Die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft, Gerichten und Polizei wird flankierend zur Polizeiausbildung durch das deutsche Polizeiberaterteam im Rahmen des sogenannten Focus District Development (FDD) gefördert. Zusätzlich unterstützt die Bundesregierung die Provinz- und Distriktebene durch kurz- und mittelfristige Stabilisierungsmaßnahmen im Umfeld der regionalen Wiederaufbauteams (PRTs) über die GTZ durch einen Infrastrukturfonds in Höhe von 7 Mio. Euro (2010-2011). Aus diesem werden unter anderem Bau und Ausstattung von Verwaltungs- und Justizgebäuden sowie von Bildungseinrichtungen und Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen finanziert. Das Engagement des BMZ im Justizsektor beläuft sich auf ein Gesamtvolumen von rund 16 Mio. Euro.

---

[130] Vgl. Said Mahmoudi: The Scharia in the Afghan Constitution: Contradiction or Compliment?; in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 64, 2004, S. 869-74.
[131] Ebd.
[132] Tilmann J. Röder: Little Steps Forward: Some Remarks on the Rome Conference on the Rule of Law in Afghanistan: United Nations Yearbook 2007, 11 Bd. Matteo Tondini: Justice Sector Reform in Afghanistan: From a ‘Lead Nation’ Approach to a ‘Mixed Ownership’ Regime?; in: Transit Stud. Rev. 2009, S. 660.
[133] UNDP; http://www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/dcse/prj_just.htm, 15.10.10.
[134] US Department of State: 2009 Human Rights Report Afghanistan; in: http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/sca/136084.htm, abgerufen am 15.10.10.
[135] United States Institute of Peace: Relations Between State and Non-State Justice Systems in Afghanistan: http://www.usip.org/programs/projects/relations-between-state-and-non-state-justice-systems-afghanistan, abgerufen am 15.10.10.
[136] Griff Witte: Taliban shadow courts offer concrete alternative; in: Washington Post, 08.12.09, 14.10.10.
[137] Amnesty International: Afghanistan: Taliban steinigen afghanisches Paar, 17. August 2010; in: http://www.amnesty.ch/de/laender/asien-pazifik/afghanistan/dok/2010/taliban-steinigung, 18.10.10.
[138] Matteo Tondini: Justice Sector Reform in Afghanistan: From a ‘Lead Nation’ Approach to a ‘Mixed Ownership’ Regime?; in: Transit Stud. Rev. 2009, S. 661.
[139] Report on Progress toward Security and Stability in AFG, Pentagon, April 2010, S. 52.
[140] Robert I. Rotberg: Building a new Afghanistan: Renewing the Afghan State; in: http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/buildinganewafghanistan.pdf, abgerufen am 15.10.10.
[141] Report on Progress toward Security and Stability in AFG, Pentagon, Oktober 2010 (1230 Report), S. 59.
[142] International Legal Foundation: ILF-A’s Assessment of the Justice and Rule of Law Current Situation in Afghanistan, November 2010 sowie: Laurel Miller und Robert Perito (2004): Establishing the Rule of Law in Afghanistan; in: Special Report. USIP, http://www.usip.org/publications/establishing-rule-law-afghanistan, abgerufen am 10.11.10.
[143] Afghanistan Analysts Network (AAN) / Nader Nadery (2010): Who wants peace, needs to get serious about justice; in: http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1223, abgerufen am 14.10.10.
United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) / UNODC assists Afghanistan justice system in setting up code of ethics; in: http://www.unodc.org/afghanistan/en/frontpage/2010/August/unodc-assists-afghanistan-justice-system-in-setting-up-code-of-ethics.html), abgerufen am 14.10.10 sowie UNODC–Report-Afghanistan (2008); http://www.unodc.org/afghanistan/en/publications-and-reports/reports.html.
Brookings Institute / Robert I. Rotberg: Building a new Afghanistan; in: http://www.brookings.edu/press/books/chapter_1/buildinganewafghanistan.pdf, abgerufen am 15.10.10.
[144] Max-Planck-Institut: Aufbau einer rechtsstaatlichen Ordnung in Afghanistan; in: http://www.mpil.de/ww/de/pub/forschung/forschung_im_detail/glob_wisstransf/afghanistan_projekt/die_projekte/unt_train.cfm, pdf:judicial_stage_2006-2009_report-1.pdf

18. Bekämpfung der Korruption

Korruption ist in Afghanistan weit verbreitet. Die öffentliche Machtausübung beruht bis heute vielfach auf willkürlichen, nicht ausreichend überprüfbaren Entscheidungen. Auch das Engagement der internationalen Gemeinschaft seit 2001 hat dies nicht nachhaltig ändern können.

Bei der Bekämpfung der Korruption sind bisher nur sehr geringe Fortschritte zu verzeichnen. Auch wenn Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung gegründet wurden – der afghanische Staat nimmt seine Verantwortung hier nicht ausreichend wahr.

Dies wird sich gegebenenfalls auf die Bereitschaft der internationalen Geber zu direkter Budgethilfe auswirken, nicht aber auf die Übergabe der Sicherheitsverantwortung.

Korruption stellt ein strategisches Hindernis für die Entwicklung Afghanistans dar. Sie erschwert den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozess in vielen Bereichen; sie delegitimiert den afghanischen Staat und trägt damit zur Instabilität des Landes bei. Eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung muss von der Staatsführung getragen werden, von der Regierung ausgehen, von der Legislative konsequent und langfristig umgesetzt und von Exekutive wie Judikative entschlossen verfolgt werden. Die afghanische Regierung hat sich hierzu wiederholt verpflichtet, so zuletzt bei der Kabul-Konferenz im Juli 2010.

Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International (TI) rangierte Afghanistan 2010 gemeinsam mit Myanmar auf dem vorletzten Platz, gefolgt nur von Somalia.[145] Korruption äußert sich in Afghanistan in der Verflechtung von Interessen aus Politik, Wirtschaft und Sicherheitsbehörden.[146] Die Grenzen zwischen legalen und illegalen wirtschaftlichen Aktivitäten sind dabei oft fließend. Korruption scheint zudem immer wieder als Mittel zur Machtsicherung zu dienen. Besonders bei der Verteilung von steigenden finanziellen Mitteleingängen – dazu gehören internationale Aufbauleistungen und die Auftragsvergabe von ISAF ebenso wie Gewinne der Drogenwirtschaft – steigt auch das Korruptionspotenzial.[147]

Die Kabul Bank stand im September 2010 am Rande der Zahlungsunfähigkeit und musste durch staatliche Eingriffe gestützt werden. Gründe hierfür sind Verstöße gegen Bankenregularien, illegale Transaktionen, riskante Immobilienspekulationen, Selbstbereicherung und Nepotismus von Vorstand, Vorstandsvorsitz sowie Anteilseignern der Bank. Nur aufgrund des entschlossenen Vorgehens von Regierung und Zentralbank wurde die Zahlungsunfähigkeit der größten privaten Geschäftsbank abgewendet und ein Übergreifen der Krise verhindert.

Korruption ist der Missbrauch einer Vertrauensstellung in Verwaltung, Justiz, Wirtschaft, Politik oder gesellschaftlichen Organisationen, um einen Vorteil zu erlangen, auf den kein rechtlich begründeter Anspruch besteht.[148] Das Spektrum in Afghanistan reicht von der Erpressung geringer Schutzgelder an illegalen Kontrollpunkten über „Beschleunigungsgelder“ an Bedienstete öffentlicher Verwaltungen bis zur Gewährung geldwerter Vorteile an Regierungsbeamte.[149] Es besteht zudem in vielen Fällen der Verdacht auf Unterschlagung afghanischer oder internationaler Gelder. Dies ist aber nur selten beweisbar.[150]

Korruption hat gesellschaftlich und volkswirtschaftlich nachteilige Auswirkungen. Die Studie „Corruption in Afghanistan“ des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) vom Januar 2010 [151] stellt auf Basis einer landesweit durchgeführten Befragung fest, dass Korruption aus Sicht der Befragten mit 59% ein noch größeres Problem darstellt als die Sicherheitslage (54%) oder die Arbeitslosigkeit (52%). Über 80% der Befragten im ländlichen Raum gaben an, das Ausmaß der Korruption sei seit der ersten Regierung Karsai erheblich angestiegen.[152] Deshalb habe das Vertrauen in öffentliche Institutionen massiv abgenommen.[153] Die politische Elite des Landes und die Regierung gelten als in hohem Maße korrupt. 54% der Bevölkerung betrachten auch internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen als korrupt; diese seien lediglich im Land, um sich zu bereichern.[154] Auch wenn in der afghanischen Bevölkerung ein gewisses Maß an Vorteilsgewährung gesellschaftlich anerkannt ist, wird die schamlose Bereicherung durch hohe Funktionsträger einhellig verurteilt.[155]

Allgemein gilt die Leistungsfähigkeit der Antikorruptionsbehörde HOO aufgrund eines Missverhältnisses zwischen Aufgaben und Personal als gering. Im Juli 2008 war noch vorgesehen, die Behörde mit 500 bis 600 Mitarbeitern zu versehen. Diese Vorgabe wurde nie erreicht, und das zur Verfügung stehende Personal ist für die Aufgabe unzureichend ausgebildet. Die Behörde ist bisher weder mit einer klaren Strategie noch durch intensive Ermittlungen hervorgetreten. Diese Rolle füllt immer mehr die Major Crime Task Force Afghanistan (MCTF-A) aus, ein von den USA und Großbritannien unterstützter, im Innenministerium angesiedelter Arbeitsstab, der Korruptionsfälle von einflussreichen Akteuren untersucht.

Afghanistan hat die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption im August 2008 ratifiziert. Die afghanische Regierung hatte bereits 2006 als Teil der interims-nationalen Entwicklungsstrategie (I-ANDS) [156] eine Strategie zur Bekämpfung der Korruption [157] beschlossen. 2008 wurde ein Gesetz zur Aufsicht über die Umsetzung dieser Strategie verabschiedet. Im selben Jahr wurde dafür eine eigene Behörde [158] gegründet, die seitdem von Prof. Mohammad Yasin Osmani geleitet wird.[159] Weitere Gremien mit Befugnissen zur Bekämpfung der Korruption wurden im Innenministerium, im Geheimdienst National Directorate of Security (NDS),[160] im Finanzministerium,[161] im Justizministerium[162] und innerhalb der Staatsanwaltschaft eingerichtet. Die afghanischen Behörden werden bei diesen Bemühungen durch die internationale Gemeinschaft unterstützt[163] und ermitteln inzwischen gegen hochrangige afghanische Akteure und Institutionen.[164] Gerade die Zersplitterung der Zuständigkeiten behindert jedoch oft eine effektive Aufklärung und Strafverfolgung.

Die politische Führung in Kabul scheint an einer nachhaltigen und strukturellen Bekämpfung der Korruption bislang allerdings nicht ausreichend interessiert; wiederholt wurden Ermittlungen auf Weisung aus dem Präsidentenpalast eingestellt.[165] Die Thematisierung konkreter, hochrangiger Korruptionsfälle wird als unzulässige Einmischung des Auslands abgelehnt.

Gleichwohl findet in hohen staatlichen Gremien seit geraumer Zeit eine Debatte über die Bekämpfung der Korruption statt, um die bei der Kabul-Konferenz im Juli 2010 eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen, die im Gegenzug die Erhöhung der über den afghanischen Haushalt geleisteten Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft ermöglichen. Die Bundesregierung hat die Erhöhung ihrer Leistungen für den zivilen Wiederaufbau und Entwicklung (einschließlich Einzahlungen in multilaterale Korbfinanzierungsmechanismen wie etwa den Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF) an

Das Auswärtige Amt hat seit 2004 für den Aufbau des afghanischen Justizwesens insgesamt fast 11 Mio. Euro aus dem Stabilitätspakt Afghanistan bereitgestellt. An den geförderten juristischen Ausbildungsmaßnahmen haben insgesamt bis zu 3.500 Personen teilgenommen, darunter Richter, Staatsanwälte und Anwälte. Ein Thema dort ist die Bekämpfung von Justizkorruption.

sichtbare Reformen im Bereich Regierungsführung sowie an Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung geknüpft. Ob dies tatsächlich etwas bewirken wird, kann noch nicht beurteilt werden; dass der Leiter des Nationalen Sicherheitsrates aktiv diese Maßnahmen auf den Weg bringen möchte und hierbei eine Kooperation mit wichtigen Anti-Korruptionsbehörden anstrebt, gibt jedoch Anlass zu vorsichtigem Optimismus. Andererseits arbeitet gerade die zentrale Anti-Korruptionsbehörde, das im Juli 2008 auf der Grundlage einer Präsidialverordnung eingerichtete High Office of Oversight and for the Implementation of the Anti-Corruption Strategy (HOO), bisher nicht effektiv (siehe Kasten). Das HOO ist zuständig für Koordinierung, Umsetzung und Überwachung der afghanischen Antikorruptionsstrategie. Sie ist direkt dem Präsidenten unterstellt, bei der Ausübung ihrer Tätigkeit aber formal unabhängig.[166]

Die Bundesregierung legt großen Wert darauf, dass die Verwendung ihrer in Afghanistan investierten Mittel streng nachverfolgt und überwacht wird.[167] Der Großteil der Mittel wird über staatliche deutsche Durchführungsorganisationen umgesetzt, ein weiterer Teil über anerkannte internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen.

Ein gutes Beispiel sind die Gehaltszahlungen der afghanischen Sicherheitskräfte, die – über einen von den Vereinten Nationen verwalteten Fonds [168] – von der internationalen Gemeinschaft finanziert werden.[169] Die Bundesregierung setzte hier 2009 durch, dass ein unabhängiger Wirtschaftsprüfer die Mittelverwendung überwacht und darüber berichtet. Außerdem wird die tatsächliche Ist-Stärke der Polizei in enger Zusammenarbeit mit den afghanischen Behörden vor Ort überprüft. Nahezu alle afghanischen Polizisten (99,9%) sind inzwischen auf elektronischen Gehaltslisten erfasst; 78% der Polizisten erhalten ihr Gehalt per Banküberweisung. Die Gefahr einer missbräuchlichen Abzweigung von Mitteln wurde so deutlich verringert.

Im Rahmen der deutschen Beteiligung an der EU Polizeimission EUPOL Afghanistan entsendet das Auswärtige Amt zivile Rechtsstaatsexperten und fördert entsprechende Projekte der EUPOL-Rechtsstaatsabteilung finanziell. In diesem Bereich unterstützt EUPOL die afghanische Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Korruptionsbekämpfung. So wurde unter Mitwirkung von EUPOL seit August 2009 die sogenannte Military Anti-Corruption Prosecution Unit aufgebaut, die im November 2010 offiziell eröffnet wurde. Dabei handelt es sich um eine aus 22 Staatsanwälten bestehende Sondereinheit der Staatsanwaltschaft, die seit Beginn ihrer Tätigkeit 110 Fälle von Korruption bei der Polizei untersucht hat. EUPOL hat sich ebenso bei der Schaffung sogenannter mobiler Antikorruptionsteams beteiligt, welche neben den Ressourcen auch die räumliche wie zeitliche Flexibilität der Ermittlungsarbeit erhöht haben. EUPOL-Mentoren haben afghanische Staatsanwälte bei den Ermittlungen in konkreten Korruptionsfällen beraten.

Die Bundesregierung unterstützt die afghanischen Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung unter anderem über einen Offenen Politikberatungsfonds, den das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eingerichtet hat. Der Politikberatungsfonds fördert den Kapazitätsaufbau in der afghanischen Antikorruptionsbehörde. Unter maßgeblicher Beteiligung des BMZ wurde Ende 2008 ferner ein Anreizprogramm (Incentive Program) im Rahmen des Afghanistan Wiederaufbau-Treuhandfonds ARTF eingerichtet.

Dieses Programm gewährt dem afghanischen Finanzministerium lediglich in dem Maße zusätzliche Unterstützung für die Deckung laufender Kosten, wie bestimmte Reformziele erreicht werden. Gemeinsam mit dem afghanischen Finanzministerium werden diese Ziele jährlich in den Bereichen staatliche Einnahmen / öffentliches Finanzmanagement, öffentlicher Dienst / Korruptionsbekämpfung und Privatsektorentwicklung vereinbart. In den ersten beiden Jahren des Programms (2008-2009) wurden alle Zielmarken zu vereinbarten Reformen erreicht.

[145] Transparency.org vom 26.10.10. Gegenüber 2009 hatte sich der Indikator sogar verschlechtert.
[146] Das Schadenspotenzial dieser Verflechtungen zeigte sich etwa bei der Liquiditätskrise der „Kabul Bank" im September 2010; vgl.: Fallstudie Kabul Bank; vgl. ebenso: FAZ vom 24.06.10: Afghan corruption: How to follow the money?
[147] Washington Post vom 29.03.2010: Afghan corruption: How to follow the money? Je unsicherer die Gebiete sind, desto mehr Gelder fließen dort hin, um diese Bereiche sicherer zu machen. Somit ‚belohnt' die internationale Staatengemeinschaft Unsicherheit; vgl.: Masood Karokhail, stv. Direktor und Mitbegründer des Tribal Liaison Office (TLO), Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[148] Bekannt sind viele Formen von Korruption: Ämterhandel, Begünstigung, Bereicherung, Bestechlichkeit, Bestechung, Betrug, Erpressung, Falschbeurkundung, Nepotismus, Steuerbetrug, Steuerhinterziehung, Unterschlagung, Veruntreuung, Vorteilsannahme oder Vorteilsgewährung; vgl.: Manfred G. Schmidt: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 1995, Seite 521 f. Ebenso: Transparency.org sowie Transparency.de. Vgl. Hans Herbert von Arnim: Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München 2003, Seite 24.
[149] United Nations Office of the High Comissioner for Human Rights: Human Rights Dimension of Poverty in Afghanistan, Kabul, März 2003; insbesondere Kapitel II.: The Abuse of Power. Vgl. ebenso: New York Times vom 30.03.2010: Corruption deepens poverty in Afghanistan.
[150] Eine detaillierte Studie zeigt dies exemplarisch mit Bezug auf die Logistik der internationalen Streitkräfte: US House of Representatives / Subcommittee on National Security and Foreign Affairs, Committee on Oversight and Government Reform (Hrsgg.): Warlord, Inc.: Extortion and Corruption along the US Supply Chain in Afghanistan, Washington D.C., 22.06.10; vgl. ebenso: Pratap Chatterjee: Anatomy of an Afghan Culture of Corruption, November 2009; in: Huffingtonpost.com vom 19.11.2009.
[151] United Nations Office on Drugs and Crime: Corruption in Afghanistan, Januar 2010.
[152] Dieser Wert war im urbanen Bereich weniger signifikant. Vgl. ebenso: Integrity Watch Afghanistan: Afghans' Experience of Corruption, 2207; in: http://www.iwaweb.org/.
[153] 65% der Befragten haben der Umfrage zufolge das Vertrauen in öffentliche Dienstleistungen verloren.
[154] So hat der hohe Bedarf an afghanischen Fachkräften bei gleichzeitig sehr eingeschränktem Angebot bei Afghanen, die über grundlegende Computer-, Management- oder Englisch-Kenntnisse verfügen, zu einer „Basar-Mentalität" geführt. Die internationalen Organisationen überbieten sich bei der Rekrutierung von Personal gegenseitig. vgl.: Almut Wieland-Karimi, Leiterin Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[155] Einer Umfrage vom Juni 2010 zufolge bejahen 83% der Afghanen, dass Korruption deren tägliches Leben beeinflusse: ISAF ANQAR nationwide survey, Juni 2010. Vgl. ebenso: Jährliche Umfrage der Asia Foundation zu Afghanistan, http://asiafoundation.org/publications/pdf/627.
[156] Afghanistan National Development Strategy 2007/08 - 2012/13 (ANDS).
[157] Afghan Anti-Corruption Strategy (ACS).
[158] High Office of Oversight and for the Implementation of the Anti-Corruption Strategy (HOO).
[159] eingesetzt durch Präsidialdekret vom 19.11.08; vgl.: AFP vom 18.03.2010: Karsai beefs up anti-graft body.
[160] So etwa die Major Crimes Task Force Afghanistan (MCTF-A), die Counter-Narcotics Police of Afghanistan (CNPA) und die Criminal Investigation Division (CID).
[161] Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Afghanistan (FINTRACA), Afghan Threat Finance Cell (ATFC), Airport Interdiction Task Force (AITF) zur Unterbindung des Transfers großer Bargeldsummen über die Flughäfen; vgl. hierzu: Wall Street Journal vom 26.06.2010: Corruption Suspected in Airlift of Billions in Cash from Kabul. Vgl. ebenso: Washington Post vom 25.02.2010: Officials puzzle over millions of dollars leaving Afghanistan by plane for Dubai sowie Telegraph.co.uk vom 25.01.2010: £6m smuggled out of Afghanistan every day.
[162] Anti-Corruption Tribunal (ACT), Anti-Corruption Unit (ACU) und Afghan Judicial Security Unit (JSU).

[163] ISAF unterstützt mit der Afghanistan Corruption Task Force (ACTF), dem ISAF Governance Anti-Corruption Team sowie der im August 2010 aufgestellten Combined Joint Interagency Task Force (CJIATF "Shafafiyat" = Transparenz); vgl.: US-Government: Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan: Report to Congress in accordance with section 1230 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008, April 2010. Vgl. ebenso: HQ ISAF ACTF: Anti-Corruption Plan.

[164] Ins Visier der Ermittler sind hierbei unter anderem der Finanzdienstleister New Ansari Exchange, die Kabul Bank, die Azizi Bank sowie die Afghan United Bank geraten.

[165] Afghan Central Statistics Office: National Risk and Vulnerability Assessment 2007/08, Kabul 2009; in: http://nrva.cso.gov.af/.

[166] Bei HOO sind derzeit etwa 220 Mitarbeiter angestellt. Hinzu kommen 20 überwiegend nationale Berater, deren Gehälter zumindest teilweise von internationalen Gebern finanziert werden. Durch Verordnung vom März 2010 wurde die HOO mit einer Anzahl zusätzlicher Aufgaben betraut. Unter anderem soll sie die notwendigen Schritte unternehmen, um Verfahren im Bereich der Beschaffung und Auftragsvergabe, der Ausstellung von Reisedokumenten, der Erteilung von Baugenehmigungen, Pilgerangelegenheiten, der Erteilung von Zulassungen für Kaufleute, der Ausstellung von Zeugnissen und Fortbildungsnachweisen sowie der Altersversorgung zu reformieren.

[167] vgl.: Masood Karokhail, stv. Direktor des Tribal Liaison Office (TLO), Vortrag in Berlin vom 28.10.10.

[168] Der Law and Order Trust Fund (LOTFA) wird vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verwaltet.

[169] Deutschland ist daran in der aktuellen Projektphase (2008-2010) mit 54,4 Mio. USD als viertgrößter Geber beteiligt.

19. Bekämpfung der Drogenwirtschaft

Die immensen Gewinne aus dem Drogengeschäft machen eine effektive Bekämpfung des Drogenanbaus und Drogenhandels äußerst schwierig. Mangelnde Sicherheit und teilweise stark eingeschränkte staatliche Präsenz und Handlungsfähigkeit schaffen auch heute Bedingungen, unter denen die Drogenwirtschaft Afghanistans nur schwer kontrollierbar ist. Seit dem Fall der Taliban 2001 sind eine Vielzahl einflussreicher Akteure in ein Geflecht ökonomischer Interessen eingebunden, in dem legale und illegale wirtschaftliche Aktivitäten Hand in Hand gehen.

Nachhaltiger Fortschritt ist bei der Drogenbekämpfung in Afghanistan nicht zu konstatieren. Während die Anbaufläche reduziert werden konnte – 20 der 34 Provinzen gelten als opiumfrei –, wurde dies in den verbleibenden Gebieten durch intensivere Bewirtschaftung nahezu ausgeglichen.

Auf lange Sicht lässt sich die Drogenwirtschaft nur mit einer umfassenden Strategie bekämpfen, die Strafverfolgung von Produktion und Handel sicherstellt und der Bevölkerung ausreichende ökonomische Alternativen bietet. Besondere Bedeutung haben dabei die Förderung guter Regierungsführung und die ländliche Entwicklung sowie regionale Kooperation und die Zusammenarbeit mit Konsumentenstaaten.

Afghanistan liefert seit 2004 mehr als 90% der weltweiten Opiumproduktion. Die weltweite Nachfrage nach Opiaten lag laut der zuständigen UN-Behörde United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) seit Mitte der 1990er Jahre konstant bei etwa 4.000 Tonnen (t).[170] Die afghanische Opiumproduktion hatte diese Menge in den Jahren 2006 bis 2009 sogar teilweise deutlich überschritten.[171]

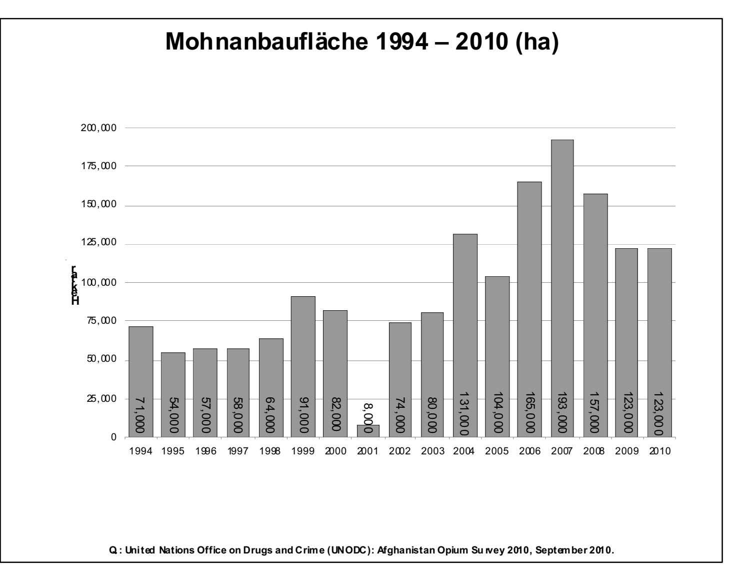
Der wesentliche Erfolg der afghanischen und internationalen Bemühungen bei der Drogenbekämpfung seit 2005 besteht in der weitgehenden Verdrängung des Anbaus von Opium aus 20 der insgesamt 34 afghanischen Provinzen. Allerdings wurde dies durch die Ausdehnung des intensiven, durch Bewässerung ermöglichten Anbaus in anderen Landesteilen – vor allem im Süden und Südwesten – beinahe ausgeglichen.

Auch in anderer Hinsicht zeigt sich, dass einzelne Erfolge keinen nachhaltigen Fortschritt bedeuten. Trotz konstanter Mohnanbaufläche fiel die Ernte des Jahres 2010 zwar um 48% geringer aus als im Vorjahr. Dieser Rückgang der Drogenproduktion ist neben dem Preisverfall für Rohopium 2008 und 2009 auf den massiven Pilzbefall im Jahr 2010 [172] zurückzuführen. In der Provinz Badakhschan wurde 2010 erstmals wieder auf mehr als 1.000 Hektar (ha) Schlafmohn angebaut.[173] 2008 und 2009 waren dort nur 200 ha bzw. 557 ha Opiumanbau registriert worden. Die mit der landesweiten Reduzierung des Opiumangebots einhergehende Erhöhung der Erzeugerpreise kann Auswirkungen auf die Auswahl der Feldfrüchte im nächsten Jahr haben. Eine Ausweitung der Anbaufläche ist deshalb wahrscheinlich.

Parallel wächst auch die Bedeutung des Anbaus von Cannabis und der Produktion von Haschisch. Mittlerweile soll Afghanistan der weltgrößte Produzent von Haschisch sein. Die Anbaufläche von Cannabis wurde zwischen 10.000 und 24.000 ha geschätzt, was einen Ertrag von geschätzten 1.500 bis 3.500 t Cannabisstauden erbringt.[174] Die Produktion von

Cannabis soll sich seit 2006 auf etwa gleichem Niveau bewegen; auch die Preise sind im landesweiten Vergleich stabil geblieben.[175]

Die politische Entwicklung Afghanistans der letzten drei Jahrzehnte spielt für den Drogenanbau eine entscheidende Rolle.[176] Zerstörte Infrastruktur und schwache staatliche Institutionen sowie der erhebliche Finanzbedarf der kriegerischen Auseinandersetzungen machten Opium zu einem begehrten Produkt, das mit einfachen Mitteln anzubauen und mit hohen Gewinnen zu veräußern ist. Für 2009 schätzt UNODC die Einnahmen aus dem afghanischen Drogensektor auf insgesamt 2,8 Mrd. US-Dollar.[177] Das aus Afghanistan stammende Heroin generiert bis zum Endkonsumenten einen Wert von 65 Mrd. US-Dollar. Die Differenz zu den von UNODC geschätzten 130 Mio. US-Dollar, die von den Taliban eingenommen würden, gehe an die internationale Organisierte Kriminalität. [178]



Aus Schlafmohn gewonnenes Opium ist der Grundstoff zur Herstellung von Heroin, das über verschiedene Routen weltweit vertrieben und konsumiert wird.[179] Entlang der Handelswege ist ein zum Teil massives Drogenproblem entstanden. So wurden 2010 mehr als 250 t Opium im Iran und etwa 100 bis 250 t in Pakistan als Rauschmittel konsumiert,[180] eine Größenordnung, die erhebliche negative Auswirkungen auf die Entwicklung und Gesundheit der jeweiligen Gesellschaft hat. Auch Afghanistan hat mittlerweile eine hohe Zahl Rauschgiftsüchtiger.[181] Zudem wirken sich die immensen, vor allem aus dem Drogenhandel resultierenden, illegalen Finanzmittel negativ auf den Aufbau der staatlichen Strukturen in Afghanistan aus.[182] Dies wurde schon früh erkannt.[183] Bereits das Abschlusskommuniqué der Petersberg-Konferenz von 2001 forderte ein entschlossenes Vorgehen der afghanischen Übergangsregierung mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft gegen die Drogenwirtschaft.

Fakten zum Schlafmohnanbau in Afghanistan 2009 / 2010

	2009	**Veränderung**	**2010**
Anbaufläche	123.000 ha	Keine	123.000 ha
Opiumfreie Provinzen (< 100 ha)	20	Keine	20
Vernichtung von Anbauflächen	5.351 ha	- 57%	2.316 ha
Potentielle Opiumproduktion	6.900 t	- 48%	3.600 t
Preis für Rohopium nach der Ernte	64 US-Dollar pro kg	+ 164%	169 US-Dollar pro kg

UNODC, Afghanistan Opium Survey 2010 - Summary Findings, September 2010.

2006 hat die afghanische Regierung einen umfassenden Ansatz für die Bekämpfung des Drogenanbaus und eine Fünf-Jahres-Strategie[184] entwickelt. Außerdem ist Drogenbekämpfung auch Querschnittsthema der Nationalen Entwicklungsstrategie,[185] die im April 2008 von der afghanischen Regierung verabschiedet wurde. Ohne die Gewährleistung von Sicherheit und den zügigen Aufbau rechtsstaatlicher und infrastruktureller Strukturen, insbesondere für die Strafverfolgung**,** kann der Verfolgungsdruck vor allem gegenüber Händlern und Schmugglern nicht erhöht werden.

Kernpunkte der afghanischen Drogenbekämpfungsstrategie von 2006:

- **Förderung alternativer Entwicklung für die Bauern**
- **verstärkte Strafverfolgung für Anbau, Verarbeitung und Schmuggel**
- **Vernichtung von Anbauflächen**
- **verbesserte Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit**
- **religiöses Urteil – sogenannte Fatwa – gegen Drogenanbau**

2008 haben die Verteidigungsminister der NATO-Staaten [186] beschlossen, es ISAF-Nationen[187] zu ermöglichen, im Benehmen mit der afghanischen Regierung aktiv gegen Drogenlabore und -transporte vorzugehen.[188] Das Mandat des Deutschen Bundestags für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan sieht keine aktiven Handlungen zur Drogenbekämpfung vor, da diese nicht als militärische Aufgabe anzusehen ist.

Die Bundesregierung betrachtet die Drogenbekämpfung als Querschnittsthema, das einen ganzheitlichen Ansatz erfordert. Sie unterstützt die Drogenbekämpfungsmaßnahmen der afghanischen Regierung und der internationalen Partner. So werden aus Stabilitätspaktmitteln im Jahr 2010 Projekte wie Berufsbildungsmaßnahmen, Schaffung und Förderung alternativer Produkte und Einkommen, Projekte zur Behandlung und Rehabilitierung von Drogenabhängigen / Nachfragereduzierung, Projekte zur Verbesserung der materiellen und sozialen Infrastruktur in Drogenanbaugebieten, Mikrokreditsysteme und Ernährungssicherheitsprojekte sowie unterschiedliche Projekte von UNODC finanziell gefördert.

Aus dem Stabilitätspakt 2010 geförderte Projekte

- **Bau eines Laborgebäudes für die Counter Narcotics Police of Afghanistan (CNPA) Kabul, Durchführer: UNODC, 500.000 Euro**
- **Nachsorge für therapierte Drogenabhängige nach Rückkehr in den ländlichen Raum: 200.000 Euro.**
- **Finanzierung eines Forschungsprojektes für UNODC: 80.000 Euro**
- **Fähigkeitsaufbau: NATO-Russland-Rat über UNODC: Training von Beamten der mittleren Führungsebene der afghanischen Drogenbekämpfungsbehörden: 60.000 Euro.**

Ergänzend zu Maßnahmen im Bereich ländliche Entwicklung (siehe Kapitel 22) trägt das BMZ mit einem Pilotvorhaben zur Rosenzucht und Produktion von Rosenöl in der Provinz Nangharhar dazu bei, alternative Einkommensquellen zum Mohnanbau zu schaffen und somit die Abhängigkeit von Familien im ländlichen Raum von der Drogenökonomie zu verringern. Derzeit kultivieren 548 registrierte Bauern etwa 80 ha Rosen.[189]

[170] Hakan Demirbuken, Programmdirektor UNODC, Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[171] Derzeit sollen etwa 12.000 t Opium in Lagern innerhalb Afghanistans wie in der angrenzenden Region eingelagert sein; Quelle: Hakan Demirbuken, Programmdirektor UNODC, Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[4] United Nations Office on Drugs and Crime: Afghanistan Opium Survey 2010, September 2010.

[173] Hakan Demirbuken, Programmdirektor UNODC, Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[174] UNODC hatte bereits für die Jahre 2005 bis 2007 im Rahmen des „Afghanistan Opium Survey" Schätzungen zu den Anbauflächen von Cannabis in Afghanistan vorgenommen, die mit 30.000 ha in 2005, 50.000 ha in 2006 und 70.000 ha in 2007 weit über den im aktuellen Cannabis-Survey geschätzten 10.000 bis 24.000 ha lagen. Die unterschiedlichen Ergebnisse führt UNODC auf neue Erhebungsmethoden zurück.
[175] Es sollen zwischen 25.000 und 60.000 Haushalte vom Anbau von Cannabis leben; Daten aus: United Nations Office on Drugs and Crime: Afghanistan Cannabis Survey 2009.
[176] Citha D. Maaß: Afghanistans Drogenkarriere: Von der Kriegs- zur Drogenökonomie, SWP-Studie, Berlin, Januar 2010.
[177] Hakan Demirbuken, Programmdirektor UNODC, Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[178] Ebd.
[179] Die größten Konsumenten von Heroin sind Russland sowie China; vgl.: Homepage von UNODC.
[180] Hakan Demirbuken, Programmdirektor UNODC, Vortrag in Berlin vom 28.10.10.
[181] Afghanistan nimmt mittlerweile den 15. Platz auf der Liste der Konsumenten von Heroin ein; vgl.: Homepage von UNODC. Annähernd 8% der afghanischen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren Lebensalter sind drogenabhängig; aus: UNODC: Drug Use in Afghanistan: 2009 Survey.
[182] Offiziellen Angaben zufolge gibt es im Iran zwischen 1,2 und 2 Mio. Drogenabhängige, was in etwa 3% der gesamten Bevölkerung entspricht; in: www.teherantimes.com.
[183] Abschlussdokument der zweiten Petersberg-Konferenz, 02.12.02.
[184] Afghanistan National Drug Control Strategy, Januar 2006.
[185] Afghan National Development Strategy (ANDS), Mai 2008.
[16] NATO-Gipfel in Budapest, 09.10. und 10.10.08
[17] International Security Assistance Force.
[188] Deutschland beteiligt sich an diesen Maßnahmen nicht es bleibt bei der Beschränkung des deutschen ISAF-Kontingents auf die Unterstützung afghanischer Drogenbekämpfungsmaßnahmen.
[189] Tracking-System der Bundesregierung.

20. Staatsfinanzen

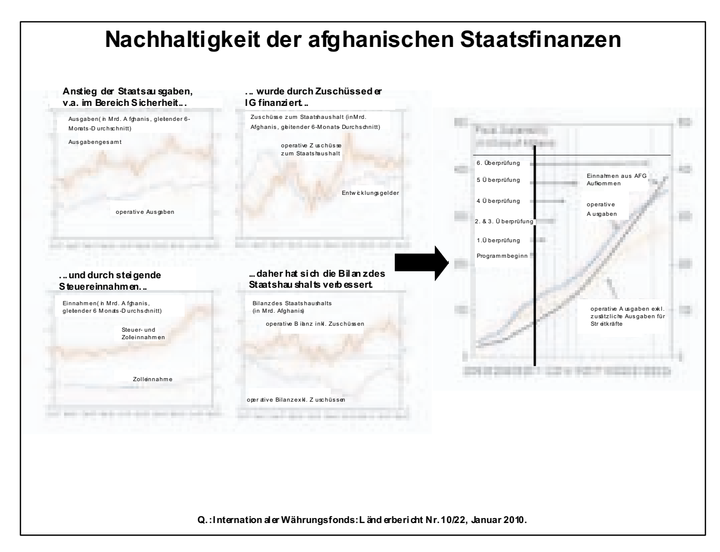
Nachhaltige Staatsfinanzen und eine funktionierende Finanzverwaltung sind Grundvoraussetzungen für ein stabiles Staatswesen. Steigende eigene Einnahmen reduzieren die Abhängigkeit des Staates von externer Unterstützung und ermöglichen es, staatliche Aufgaben aus eigener Kraft wahrzunehmen.

Durch entschlossene Reformen unter Federführung des Finanzministeriums und entsprechende Unterstützung der internationalen Gemeinschaft konnte der afghanische Staat seine Einnahmen seit 2002 mehr als verzehnfachen; die Qualität des Finanzmanagements machte ebenfalls deutliche Fortschritte. Gleichwohl kann der afghanische Staat die laufenden Kosten des Staatshaushalts noch nicht aus eigenen Einnahmen finanzieren.

2002 verfügte der afghanische Staat über äußerst geringe eigene Einnahmen, er war damit nur sehr eingeschränkt handlungsfähig. Ein Großteil der Zoll- und anderen Einnahmen wurde von lokalen Machthabern in den Provinzen für sich beansprucht und weder ordnungsgemäß noch transparent bewirtschaftet. Die Kapazitäten der öffentlichen Finanzverwaltung waren gering.

Die Entwicklung der Staatsfinanzen in Afghanistan stellt eine Erfolgsgeschichte des Wiederaufbaus seit 2001 dar. Die eigenen Einnahmen des afghanischen Fiskus stiegen von umgerechnet 131 Mio. US-Dollar im afghanischen Fiskaljahr [190] 2002/03 auf rund 1,272 Mrd. US-Dollar im afghanischen Fiskaljahr 2009/10. Für das laufende Haushaltsjahr 2010/11 rechnet das afghanische Finanzministerium mit einer weiteren Erhöhung auf 1,8 Mrd. US-Dollar. Neben der erheblichen Steigerung der Zolleinnahmen und verschiedenen Sondereinnahmen (insbesondere durch die Vergabe von Mobilfunklizenzen) haben in den letzten Jahren auch die Einnahmen aus Steuern auf Einkommen, Gewinne und Umsätze stark zugenommen: Ihr Anteil an den Staatseinnahmen stieg von rund 30% 2006/07 auf rund 44% 2009/10.[191] Einem hohen Anteil von Steuern an den Staatseinnahmen wird ein positiver Einfluss auf die Wirtschaftspolitik zugeschrieben, da er das Interesse des Staates an einer dynamischen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung verstärkt.

Möglich wurde die Steigerung der staatlichen Einnahmen dank energischer Reformen der afghanischen Finanzverwaltung durch das Finanzministerium mit Unterstützung insbesondere der Weltbank. Der Internationale Währungsfonds (IWF) flankiert diese Bemühungen durch einen Dialog mit der afghanischen Regierung zur Fiskal- und Geldpolitik. Die mit dem IWF vereinbarten Zielmarken wurden regelmäßig übertroffen.



Q.: Internationaler Währungsfonds: Länderbericht Nr. 10/22, Januar 2010.

Dadurch stieg das Verhältnis der eigenen Einnahmen zu den laufenden Kosten des afghanischen Staates von rund 65% im Haushaltsjahr 2005/06 auf rund 72% 2009/10. Durch die rasant steigenden Ausgaben insbesondere im Sicherheitsbereich ist jedoch zu befürchten, dass sich dieser Anteil in den nächsten Jahren kaum weiter steigern lässt. Auch werden insbesondere bei den afghanischen Sicherheitskräften laufende Kosten in großem Ausmaß direkt von der internationalen Gemeinschaft getragen, so dass die künftigen Belastungen für den afghanischen Fiskus noch gar nicht vollständig abzuschätzen sind. Es ist beabsichtigt, dass der afghanische Staat schrittweise auch einen größeren Beitrag zur Finanzierung seiner Sicherheitskräfte übernimmt.

Staatseinnahmen (in Mio. US-Dollar)									
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10 (vorl.)	2010/11 (Budget)
	131	208	268	416	578	674	814	1.272	1.466
Anteil der Staatseinnahmen an den laufenden Ausgaben									
-	-	-	-	65%	67%	66%	60%	72%	-
Anteil der Staatseinnahmen am BIP									
-	3,3%	4,7%	5,0%	6,4%	7,5%	7,0%	6,9%	9,5%	9,2%
Quelle: ARTF Quarterly Report 1st Quarter 1389 (http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/Afghanistan-Reconstructional-Trust-Fund/ARTF_first_quarterly_Report_1389_Mar21-Jun21_10.pdf)									

Auf der Ausgabenseite wurde der afghanische Fiskus durch verschiedene Schuldenerlasse entlastet, zuletzt im März 2010 im Rahmen der multilateralen HIPC (Highly Indebted Poor Countries)-Initiative in Höhe von 1,026 Mrd. US-Dollar. Die Bundesregierung hat Afghanistan den Erlass aller Altschulden zugesagt; der Erlass eines Restbetrags befindet sich derzeit in der administrativen Abwicklung. Afghanistan wird auf absehbare Zeit von Unterstützungsleistungen der internationalen Gemeinschaft abhängig bleiben. In der Regel erhält Afghanistan daher nicht rückzahlbare Zuschüsse, die Schenkungen gleichkommen. Dabei verfolgt die Bundesregierung die seitens der afghanischen Regierung 2010 auf den Konferenzen von London und Kabul angekündigten Reformbemühungen im Fiskalbereich mit großer Aufmerksamkeit.

Abgesehen von der Steigerung der Einnahmen hat das afghanische Finanzministerium auch eine erhebliche qualitative Verbesserung des Fiskalwesens erreicht, wie zwei sogenannte PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) Prüfungen 2005 und 2008 ergeben haben. Insgesamt rangiert die Bewertung der afghanischen Finanzverwaltung deutlich oberhalb der für Afghanistan relevanten Vergleichsgruppe von Ländern mit niedrigem Einkommen und in einigen Bereichen auch über dem Durchschnitt der Gruppe von Ländern mit mittlerem Einkommen.[192] Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzverwaltung umfassten die Novellierung von Verwaltungsvorschriften zu öffentlichen Ausschreibungen oder die Reform der Finanzämter in den Provinzen.[193]

Eine Herausforderung bleibt die unzureichende Kapazität der afghanischen Fachministerien zur Umsetzung von Investitionsvorhaben (siehe auch Kapitel 12): Während die laufenden Kosten zu 90% wie geplant verausgabt werden, ist die Umsetzungsrate bei

budgetierten investiven Mitteln von 54% im Haushaltsjahr 2007/08 auf 39% im Haushaltsjahr 2009/10 gefallen.[194] Als Ursachen nennt die Weltbank unzureichende Kenntnisse der neuen Ausschreibungsverfahren, unrealistische Haushaltsansätze, späte und für das afghanische Finanzministerium schwer planbare Bereitstellung von Gebermitteln, durch die schwierige Sicherheitslage bedingte Verzögerungen in der Projektumsetzung sowie den Rückstau aus vorherigen Haushaltsjahren.[195]

Die Bundesregierung trägt mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wie alle großen Geber in Afghanistan zur Deckung der laufenden Kosten des afghanischen Staates über den Afghanistan Wiederaufbau Treuhandfonds (Afghanistan Reconstruction Trust Fund, ARTF) bei. Beim ARTF handelt es sich um eine programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung in Form einer Korbfinanzierung unter Federführung der Weltbank. Der ARTF besteht aus zwei Finanzierungsfenstern, einem für laufende Kosten des afghanischen Staates und einem für nationale Investitionsprogramme. Das Fenster zur Finanzierung laufender Kosten erstattet dem afghanischen Finanzministerium entsprechend der Zweckbestimmung des ARTF angefallene laufende Kosten, insbesondere Gehälter im öffentlichen Dienst außerhalb des Sicherheitssektors. Eine von der Weltbank unter Vertrag genommene internationale Rechnungsprüfungsgesellschaft verifiziert die Ausgaben (siehe Kapitel 18).

Das Finanzierungsfenster für Investitionsprogramme stellt den Großteil der Mittel für die landesweiten Investitionsprogramme Afghanistans, wie das Nationale Solidaritätsprogramm (National Solidarity Program, NSP), das nationale Bildungsprogramm (Education Quality Improvement Program, EQUIP) oder das Justizreformprojekt (Judicial Reform Project), zur Verfügung. Die Investitionsprogramme werden gemeinsam mit der afghanischen Regierung auf Grundlage der im April 2008 fertig gestellten und auf fünf Jahre ausgerichteten nationalen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategie (Afghanistan National Development Strategy, ANDS) geplant und umgesetzt. Mit diesen geberübergreifenden Programmen können Koordinierungsprobleme und die Fragmentierung der internationalen Hilfe wirksam verringert werden. Über die Geberabstimmung und Konditionalisierung im Rahmen der ARTF-Gremien, insbesondere über das „Incentive Program" (siehe Kapitel 18), werden ferner gezielte Anreize für die Umsetzung von Reformvorhaben der afghanischen Regierung gesetzt.

Das Finanzvolumen des ARTF beläuft sich seit seiner Einrichtung im Jahr 2002 auf insgesamt 3,715 Mrd. US-Dollar. Das aktive Investitionsportfolio beträgt 1,032 Mrd. US-Dollar (Stand Juni 2010). Das BMZ hat bislang Beiträge in Höhe von 203 Mio. Euro über den ARTF geleistet.

---

[190] Das afghanische Fiskaljahr folgt wie der iranische Kalender dem Sonnenjahr. Neujahr (Nowruz) und zugleich Beginn des Haushaltsjahres ist die Sonnenwende gegen Ende März.
[191] IWF, 7th Review ECF, August 2010.
[192] Weltbank: PEFA 2008; in: http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1201489063036/4608353-1213149149023/PFMParis.pdf.
[193] Steigerung der reformierten *Mustofiats* von 0 2005/06 über 2 2007/08 und 7 2008/09 auf alle 34 2009/10. ARTF Quarterly Report 1st Quarter 1389, S. 17.
[194] Ebd, S. 15.
[195] Ebd., S. 12.

III. Wiederaufbau und Entwicklung

Afghanistan ist ein armes und wirtschaftlich wenig entwickeltes Land. Gleichwohl sind die Fortschritte im wirtschaftlichen und sozialen Bereich seit 2001 angesichts der Ausgangslage und der schwierigen Rahmenbedingungen insgesamt bemerkenswert. Sie bleiben allerdings von der Entwicklung der Sicherheitslage abhängig.

In den ersten Jahren nach der Intervention 2001 hat die internationale Gemeinschaft nur vergleichsweise geringe Mittel für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afghanistans eingesetzt. Dies hat sich in den vergangenen Jahren geändert. Auch die Beiträge der Bundesregierung sind seit 2008 deutlich gestiegen und haben sich 2010 im Vergleich zu den Jahren 2002-2007 vervierfacht. Mit der Neuausrichtung der deutschen Afghanistan-Strategie Anfang 2010 hat die Bundesregierung ihren Mittelansatz für Wiederaufbau und Entwicklung in Afghanistan massiv verstärkt. Die Bundesregierung plant, dafür im Zeitraum 2010-2013 jährlich bis zu 430 Mio. Euro einzusetzen.

Schwerpunktsektoren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan sind Grund- und Berufsbildung, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Energie- und Trinkwasserversorgung, das Gesundheitswesen sowie die Förderung guter Regierungsführung. Der regionale Fokus liegt auf Nord-Afghanistan, wo Deutschland auch militärisch besondere Verantwortung übernommen hat.

21. Wirtschaftliche Entwicklung und Einkommen

Afghanistan ist eines der ärmsten Länder der Welt. Seit 2002 hat sich die afghanische Wirtschaft ausgehend von einem extrem niedrigen Niveau jedoch ausgesprochen dynamisch entwickelt; das durchschnittliche pro-Kopf-Einkommen ist deutlich angestiegen. Besonders auf dem Land bleibt die Armut allerdings weiter groß.

Trotz des positiven wirtschaftlichen Trends bleibt Afghanistan auf absehbare Zeit auf finanzielle Unterstützung der Internationalen Gemeinschaft angewiesen, um laufende Staatsausgaben zu decken und wichtige Entwicklungsaufgaben zu erfüllen. Ein trotz gesteigerter Exporte sehr hohes Handelsbilanzdefizit wird durch internationale Hilfe und die Beschaffungen von ISAF finanziert.

Afghanistan war bis zum Ende der 1970er Jahre ein armes, wirtschaftlich wenig entwickeltes und von internationaler Unterstützung abhängiges Land. Durch den anschließenden Bürgerkrieg wurden auch die bis dahin erreichten Entwicklungserfolge in den ländlichen Gebieten größtenteils zunichte gemacht. In den 1990er Jahren wurde die Infrastruktur der Städte sowie die industrielle Basis zu großen Teilen wieder zerstört. Die wirtschaftliche und soziale Lage war 2001 – noch verschärft durch eine Dürre – katastrophal.

Seit dem Ende des Taliban-Regimes verzeichnete die afghanische Volkswirtschaft – ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau – hohe Wachstumsraten. Zuletzt (im Haushaltsjahr 2009/10) wuchs das afghanische Bruttoinlandsprodukt real um 22,5%.

Allerdings zeigte sich auch eine hohe Abhängigkeit des Wirtschaftswachstums von den jährlichen Witterungsbedingungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Erträge in der Landwirtschaft haben. So war im Dürrejahr 2008/09 beispielsweise ein starker Einbruch des Wirtschaftswachstums zu verzeichnen.

Wachstum des BIP (real), Quelle: IWF World Economic Outlook Database, Oktober 2010.									
2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
-	-	15,1%	8,8%	16,1%	8,2%	14,2%	3,4%	22,5%	-

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf stieg nominal von rund 102 US-Dollar im Haushaltsjahr 2001/02 auf geschätzte 501 US-Dollar im Jahr 2009/10; gleichzeitig blieben die Inflationsraten trotz des starken Wirtschaftswachstums aufgrund angemessener Geld- und Wechselkurspolitik verhältnismäßig moderat.

BIP / Kopf (laufende US-Dollar) Quelle: IWF World Economic Outlook Database, Oktober 2010; für 2001: World Development Indicators (Weltbank)									
2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
101,6	175,8	186,3	218,1	252,6	289,3	354,9	418,8 (Schätzung)	501,3 (Schätzung)	560,7 (Prognose)

Inflation Konsumentenpreise, Quelle: IWF World Economic Outlook Database, Oktober 2010.									
2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
-	-	24%	13%	12%	5%	13%	27%	-12%	0,5% (Prognose)

Im Laufe der letzten Jahre hat sich das relative Gewicht der einzelnen Wirtschaftssektoren in Afghanistan verschoben. So sank der Anteil der Landwirtschaft am afghanischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 45,2% im Jahr 2002 auf 31,6% im Jahr 2008, gleichzeitig nahm der Anteil des industriellen Sektors – insbesondere dank eines regelrechten Baubooms – von 19,7% auf 26,3% zu, der Anteil der Dienstleistungen (tertiärer Sektor) von 35,1% auf 42,1%. Der tertiäre Sektor verzeichnete durchgehend zweistellige Wachstumsraten.[196] Der Bereich der Telekommunikation hat sich dabei besonders dynamisch entwickelt: Während es im Jahr 2002 praktisch noch keine Mobiltelefon-Nutzer in Afghanistan gab, waren es im Jahr 2003 bereits 25.000 (0,1 von 100 Afghanen) und 2008 knapp 7,9 Mio. (27 von 100 Afghanen).[197] Die afghanische Investitionsförderagentur AISA (Afghanistan Investment Support Agency) verzeichnete 2009/10 einen Anstieg der Investitionen um 6% im Vergleich zum Vorjahr auf rund 500 Mio. US-Dollar.[198]

Die afghanischen Exporte haben sich von rund 100 Mio. US-Dollar im Jahr 2002 auf rund 545 Mio. US-Dollar im Jahr 2008 erholt, sind unter anderem aufgrund der zeitverzögerten

Auswirkungen des Dürrejahres 2008 in 2009 allerdings wieder auf 403 Mio. US-Dollar gefallen. Angesichts der Importe in Höhe von zuletzt gut 3,3 Mrd. US-Dollar weist Afghanistan somit ein erhebliches Handelsbilanzdefizit auf, das bislang vor allem durch die internationale Hilfe und Truppenpräsenz finanziert wird.

Exporte (in Mio. US-Dollar), Quelle: ADB [199]									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
68	100	144	305	384	416	454	545	403	-
Importe (in Mio. US-Dollar), Quelle: ADB [200]									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.696	2.452	2.101	2.177	2.470	2.744	3.022	3.020	3.336	-

Langfristiges Potenzial für afghanische Exporte und für die afghanische Wirtschaftsentwicklung insgesamt besteht im Bergbausektor. In den 1970er und 1980er Jahren war der Erdgasexport eine bedeutende Einnahmequelle für den afghanischen Staat. Derzeit werden die größten Chancen im Kupfer- und Eisenbergbau gesehen. Im September 2008 wurde die erste große Konzession seit 2001 vergeben: Die China Metallurgical Group Corporation (MCC) gewann die Ausschreibung für die Aynak-Kupfermine in der Provinz Logar, südlich von Kabul. Mit dem geplanten Beginn der Förderung im Jahr 2013 werden – basierend auf dem gleitenden Schnitt der Kupferpreise der vergangenen drei Jahre – 400 bis 450 Mio. US-Dollar an jährlichen Konzessionsgebühren für den afghanischen Fiskus erwartet, plus erhebliche zusätzliche Steuereinnahmen durch den Bergbau und nachgelagerte Wirtschaftszweige. China hat sich beispielsweise im Rahmen der Konzession für Aynak zu umfangreichen Infrastrukturmaßnahmen verpflichtet – unter anderem zum Bau eines Kohlekraftwerks, einer Wasserversorgung, von Straßen, Unterkünften, Krankenhäusern sowie Schulen für die Familien der Minenarbeiter. Insbesondere hat China den Bau einer Eisenbahnverbindung über Jalalabad nach Pakistan angekündigt.

Kohleförderung (in 1.000 Tonnen), Quelle: ADB, http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/pdf/AFG.pdf									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-	21	35	34	33	35	243	347	-	-

Gleichzeitig bemüht sich die afghanische Regierung um einen transparenten Umgang mit den erwarteten Einnahmen. Afghanistan hat Kandidaten-Status bei der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) und strebt eine Vollmitgliedschaft bis 2012 an.[201]

Die soziale Situation Afghanistans ist trotz der wirtschaftlichen Fortschritte noch immer durch eine hohe Armutsquote gekennzeichnet. Afghanistan belegt mit dem 181. Rang den vorletzten Platz beim Human Development Index (HDI 2009) auf der Grundlage von Daten von 2007.[202] 36% der Afghanen waren 2007/08 nicht in der Lage, ihre Grundbedürfnisse zu befriedigen. In der städtischen Bevölkerung lag die Armutsrate mit 29% deutlich niedriger, bei der sesshaften ländlichen Bevölkerung beim nationalen Durch-

schnitt von 36%. Die höchste Armutsrate wiesen die nomadischen Kuchi mit 54% auf. Der Gini-Koeffizient als Maß für die Ungleichverteilung von Einkommen liegt sehr hoch, bei über 0,60 (zum Vergleich: Deutschland 0,3; China 0,49; Namibia: 0,7).

Regional lag der Nordosten im deutschen Verantwortungsbereich (Provinzen Badakhschan, Takhar, Baghlan, Kundus) mit 37% knapp über dem nationalen Durchschnitt, der Norden (Provinzen Samangan, Balkh, Jawzjan, Sar-e Pul, Faryab) mit 40% etwas deutlicher darüber. Die geringste Armutsrate wurde mit 23% im Südwesten (Provinzen Nimrus, Helmand, Kandahar, Zabul, Urusgan), die höchste mit je 45% im Zentralen Hochland (Provinzen Ghor, Bamian, Daikundi) und im Osten Afghanistans (Provinzen Nangarhar, Kunar, Lagman, Nuristan) verzeichnet.[203]

Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit setzt einen Schwerpunkt im Bereich Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Seit 2002 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) dafür rund 162 Mio. Euro aufgewendet, davon rund 56 Mio. Euro für den Bau von Straßen und Brücken, rund 30 Mio. Euro für das Mikrokreditwesen, rund 33 Mio. Euro für Einkommensschaffung im ländlichen Raum, rund 14 Mio. Euro für berufliche Reintegration und rund 29 Mio. Euro für den (Wieder-) Aufbau wirtschaftspolitischer Institutionen (wie der afghanischen Handelskammer, der Investitionsförderagentur AISA und der Exportförderagentur EPAA), die Stärkung von Wertschöpfungsketten und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (sogenannte KMU). Allein seit 2009 wurden mit deutscher Hilfe mehr als 520 Kredite an afghanische Unternehmerinnen und Unternehmer vergeben. Die Gesamtzahl der Begünstigten liegt bei über 42.000, über 6.000 davon sind Frauen.[204] Desweiteren unterstützt das Auswärtige Amt den Bereich der Flugsicherung. Überflugrechte sind eine wichtige Einnahmequelle für den afghanischen Staat. Mit der durch deutsche Unterstützung eingeführten Technologie können nicht nur die Einnahmen gesichert, sondern mittelfristig sogar gesteigert werden. Zudem wurde mit Mitteln der Bundesregierung im Jahre 2009 die Reform der afghanischen Handelskammer in Kabul unterstützt.

---

[196] Asiatische Entwicklungsbank: http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/pdf/AFG.pdf.
[197] Weltbank: World Development Indicators.
[198] www.cimicweb.org.
[199] http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/pdf/AFG.pdf
[200] Ebd.
[201] http://eiti.org/about.
[202] Vgl.: http://hdr.undp.org/en/statistics/.
[203] National Risk and Vulnerability Assessment 2007/2008.
[204] Tracking-System der Bundesregierung.

22. Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Fast 80% der Afghanen leben auf dem Land. Dort ist die Armut besonders groß. Die ländliche Bevölkerung bezieht ihr Einkommen überwiegend aus der Land- und Viehwirtschaft. Die schwierigen topographischen und klimatischen Gegebenheiten, mangelndes Bewässerungsmanagement und eine starke Ressourcendegradation stellen die Entwicklung der Land- und Viehwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen.

Die landwirtschaftlichen Erträge wurden seit 2001 deutlich gesteigert, bleiben aber stark vom Niederschlag abhängig. Auch in guten Erntejahren kann sich Afghanistan wegen mangelnder Transport- und Lagerkapazität noch nicht selbst versorgen. Die afghanische Regierung konnte mit internationaler und deutscher Unterstützung dennoch einen stetigen Fortschritt bei der Entwicklung des ländlichen Raums erreichen.

Land- und Viehwirtschaft spielen in der afghanischen Wirtschaft und Gesellschaft weiterhin eine große Rolle: 55% der afghanischen Haushalte sind primär in der Landwirtschaft tätig, 68% aller Haushalte halten Vieh.[205] Gleichzeitig liegt jedoch der Anteil der Landwirtschaft bei nur 37% des afghanischen BIP,[206] was auf unterdurchschnittliche Einkommen in der Landwirtschaft hinweist.

Die Produktivität der Landwirtschaft in Afghanistan ist maßgeblich von Menge und Verteilung der Niederschläge abhängig und daher starken Schwankungen unterworfen. So ging die landwirtschaftliche Produktion im Dürrejahr 2008 um 16,5% zurück, 2009 stieg sie hingegen dank guter Niederschläge wieder um 53% an.

Wachstumsraten der Landwirtschaft, Quelle: ADB[207]									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-	-	17,1%	-4,9%	6,7%	0,6%	24,6%	-16,5%	53%[208]	-

Brot ist das Grundnahrungsmittel der afghanischen Bevölkerung. Die landwirtschaftliche Produktionsstruktur ist vom Getreideanbau (Weizen und Roggen) und der Produktion von anderen Grundnahrungsmitteln wie Reis, Kartoffeln, Hülsenfrüchten sowie Obst und Nüssen bestimmt. Weizen macht 70% der afghanischen Getreideproduktion aus.[209] In durchschnittlichen Jahren ist Afghanistan Netto-Importeur von Weizen; im Durchschnitt der Jahre 2000-2004 wurde rund ein Drittel des in Afghanistan konsumierten Weizens importiert.[210] Der langfristige Trend seit 2002 zeigt einen deutlichen Anstieg der Produktion. Gleichwohl ist Afghanistan auch aufgrund einer fehlenden Lagerstruktur nicht dazu in der Lage, sich ganzjährig mit Getreide zu versorgen.

Gesamte Weizenproduktion in AFG in Mio. t [211]									
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
-	3,589	5,373	3,057	5,243	4,447	5,498	3,646	6,313	-

Der Weizenanbau, der in Nord-Afghanistan zu einem erheblichen Anteil im Regenfeldbau betrieben wird, ist stark vom Niederschlag abhängig. Der wichtigste Grund für Bauern,

verfügbares Land nicht zu bestellen, ist der Mangel an zur Verfügung stehendem Wasser. Fehlende finanzielle Ressourcen sind nur in 12% der Fälle ausschlaggebend.[212]

Insgesamt konnte der Getreideertrag pro Hektar (ha) von durchschnittlich 806 kg im Jahr 2000 auf 1.912 kg im Jahr 2007 gesteigert werden.[213] Ausschlaggebend hierfür waren der Einsatz verbesserter Anbaumethoden sowie der Einsatz von Düngemitteln. Der Zugang zu Land als Eigentümer oder Nutzer nahm ebenfalls zu, von 47% der afghanischen Haushalte 2005 auf 55% der Haushalte 2007/08.[214] Gleichzeitig stieg der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Haushalte, die über Zugang zu bewässertem Land verfügten, von 74% (NRVA 2005) auf 79% (NRVA 2007/08). Auch in der Weiterverarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte gibt es Fortschritte. Seit 2010 wird etwa hochwertiges Walnussöl aus der nordöstlichsten Provinz Badakhschan mit Unterstützung der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit unter anderem in Deutschland vermarktet. Verbesserungsbedarf besteht auch bei der Wissensvermittlung über geeignete Anbaumethoden und -techniken. So wird beispielsweise Dünger nicht immer sachgemäß eingesetzt, was die landwirtschaftliche Produktion deutlich beeinträchtigt.

Ebenso wie der Zugang zu Land stieg auch der Anteil der Haushalte, die Vieh besitzen: von 64% 2005 auf 68% 2007/08. Die Anzahl des Großviehs (Kühe, Ochsen, Pferde, Esel, Kamele, Ziegen oder Schafe) in Afghanistan betrug 2007/08 bereits rund 30 Mio., was die Nachhaltigkeit der Weidewirtschaft vor große Herausforderungen stellt.

Die Unterstützung bäuerlicher Haushalte zur Verbesserung ihrer land- und viehwirtschaftlichen Produktion ist verbesserungsbedürftig: Nur 10% erhielten 2007/08 landwirtschaftliche Beratung, nur 15% der tierhaltenden Haushalte hatten 2007/08 Zugang zu tiermedizinischen Dienstleistungen.[215] Mit einem Wechsel an der Spitze des afghanischen Landwirtschaftsministeriums 2008 haben sich die staatlichen Bemühungen in diesem Sektor jedoch deutlich intensiviert.

Generell ist die Entwicklung des ländlichen Raums in Afghanistan seit 2002 stark vorangeschritten, was nicht zuletzt auch Einfluss auf die landwirtschaftliche Produktion und Vermarktung genommen hat. Zwar sind immer noch 29% der Haushalte weiter als zwei Kilometer von der nächsten befahrbaren Straße entfernt; 51% der Haushalte gaben 2007/08 jedoch an, dass sich die Straßenanbindung seit 2004 verbessert hätte, 78% berichteten von einer Zunahme des motorisierten Straßenverkehrs.[216] Die Basisdienstleistungen auf dem Land haben sich ebenfalls deutlich verbessert: Der Zugang zu sauberem Trinkwasser hatsich zwischen den Jahren 2000 und 2008 um insgesamt 22 Prozentpunkte erhöht.[217]

Das Nationale Solidaritätsprogramm (National Solidarity Program, NSP) trug in erheblichem Maße zu dieser positiven Entwicklung bei. Es wird von afghanischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen im Auftrag des afghanischen Ministeriums für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung (MRRD) mit internationaler Finanzierung umgesetzt. Fast flächendeckend wurden im Rahmen des NSP Gemeindeentwicklungsräte (Community Development Councils, CDCs) eingesetzt, die lokale Entwicklungspläne entwerfen und Projektmittel für deren Umsetzung beim MRRD beantragen können.

In den fünf deutschen Schwerpunktprovinzen in Nord-Afghanistan[218] sind fast alle Distrikte vom NSP abgedeckt. Zwei Distrikte in Süd-Baghlan sind noch nicht integriert,

dafür haben die Distrikte Baghlan-e Dschadid und Imam Sahib eine im landesweiten Vergleich besonders hohe CDC-Dichte. Bis Mitte 2010 hatte das NSP rund 50.000 Gemeindeprojekte landesweit finanziert, davon 12.313 im Transportbereich, 11.659 im Bereich Wasser- und Sanitärversorgung und 8.710 in der Bewässerung.[219] Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat für das NSP bis heute 44 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Eine zentrale Herausforderung für die ländliche Entwicklung ist der Umwelt- und Ressourcenschutz. Große Gebiete Afghanistans waren vor einigen Jahrzehnten noch von Buschwerk und teilweise auch Wäldern bedeckt, die jedoch durch den zunehmenden Bevölkerungsdruck während der Jahre des Krieges stark dezimiert wurden. So trägt neben Brennholzeinschlag auch Holzschmuggel unverändert zum Raubbau an dieser Ressource bei. Bodenerosion und Trockenheit durch den schnelleren Abfluss der Niederschläge im Winter und Frühjahr sind die Folge. Ein durch den Klimawandel bedingtes früheres Abschmelzen des Schnees im Frühjahr und Sommer würde den afghanischen Wasserhaushalt vor zusätzliche Herausforderungen stellen. Durch eine verbesserte und effiziente Bewässerungsinfrastruktur ließen sich diese Probleme abmildern. Grundsätzlich ist ein integriertes und grenzüberschreitendes Wasserressourcenmanagement notwendig, um den Wasserbedarf nachhaltig sichern zu können.

Das BMZ hat – komplementär zu den Beiträgen zum NSP – seit 2002 rund 33 Mio. Euro für Einkommensschaffung im ländlichen Raum eingesetzt. Zusätzlich wurden rund 100 Mio. Euro für die entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe bereitgestellt, die schwerpunktmäßig in besonders benachteiligten ländlichen Gebieten zum Einsatz kommt. Auch das Auswärtige Amt unterstützt nachfrageorientiert Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (zum Beispiel Hochwasserschutz, Bau von Wegen und Brücken). Seit 2009 wurden mehr als 12 Kilometer Kanäle zur Bewässerung von landwirtschaftlichen Nutzflächen erneuert, vier weitere Kilometer werden derzeit gebaut. Von diesen Maßnahmen konnten bisher über 7.700 Haushalte profitieren.[220]

---

[205] National Risk and Vulnerability Assessment 2007/08.
[206] Ebd.
[207] http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/pdf/AFG.pdf
[208] Quelle: World Bank Economic Update, April 2010
[209] National Risk and Vulnerability Assessment 2007/08.
[210] Ebd.
[211] FAO/WFP, AFG Ministerium für ländliche Entwicklung und Wiederaufbau / MAIL, zitiert in NRVA 2007/08
[212] National Risk and Vulnerability Assessment 2007/08.
[213] Weltbank: World Development Indicators.
[214] National Risk and Vulnerability Assessment 2007/08.
[215] Ebd
[216] Ebd.
[217] Weltbank: World Development Indicators.
[218] Diese sind Badakhschan, Takhar, Kundus, Balkh und Baghlan.
[219] MRRD Website: http://www.nspafghanistan.org/default.aspx?Sel=28.
[220] Tracking-System der Bundesregierung.

23. Wasser- und Energieversorgung, Infrastruktur

Die Infrastruktur in Afghanistan war zu Beginn des internationalen Engagements nur schwach ausgebaut und, sofern vorhanden, weitgehend zerstört.

Seit 2001 wurden bei der Trinkwasser- und Energieversorgung und bei der Verbesserung der Verkehrswege erhebliche Fortschritte erzielt.

Das afghanische Straßennetz ist größer und besser ausgebaut als je zuvor, und zumindest die großen Städte haben wieder Strom. Der Zugang der Bevölkerung zu sauberem Trinkwasser ist allerdings noch sehr begrenzt.

Die Trinkwasserversorgung in Afghanistan wurde aufgrund von Bürgerkrieg und Taliban-Herrschaft bis 2001 stark vernachlässigt und in großen Teilen zerstört. Neben den unzureichenden gesetzlichen Rahmenbedingungen finden sich auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene kaum Betreiberstrukturen und qualifiziertes Personal mit ausreichender Erfahrung, um die Infrastruktur instand zu erhalten. Für die Versorgung mit Trinkwasser ist die Bevölkerung deshalb größtenteils auf traditionelle Vorrichtungen angewiesen. Die knappen Wasserressourcen sind vielerorts verschmutzt und übernutzt. Die schlechte Wasserqualität stellt nicht nur eine Gesundheitsgefährdung dar, sie beeinträchtigt auch die wirtschaftliche und soziokulturelle Entwicklung der afghanischen Gesellschaft. Die Mehrheit der Bevölkerung hat weiterhin keinen Zugang zu sauberem Wasser.[221]

Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen Stadt und Land: Laut dem National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) hatten 2007/08 immerhin 58% der städtischen Bevölkerung, jedoch nur 19% der ländlichen Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser (nationaler Durchschnitt: 27%).[222] Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat deshalb im Rahmen von Maßnahmen der Not- und Übergangshilfe erhebliche Beiträge zur Verbesserung des Trinkwasserzugangs in den ländlichen Distrikten der Provinzen Kundus, Takhar und Badakhschan geleistet. Das Auswärtige Amt (AA) hat vor allem in Badakhschan bei Maßnahmen zur Trinkwasserversorgung und zur Verbesserung hygienischer Anlagen beigetragen.

Das BMZ engagiert sich außerdem bei Wiederherstellung oder Aufbau der städtischen Trinkwasserversorgung in den Städten Herat, Kabul und Kundus. Die Rehabilitierung und der Ausbau der Versorgungsnetze in Herat und Kundus sind weitgehend abgeschlossen. Der Betrieb des Wasserwerks in Herat ist bereits wirtschaftlich tragfähig. In Kundus wuchs die Zahl der an die zentrale Trinkwasserversorgung angeschlossenen Haushalte von 370 Anfang 2007 auf rund 3.000 bis Ende 2010.[223] Mittlerweile wurde das Programm auf weitere Städte im Norden (Faisabad, Imam Sahib sowie Balkh) ausgeweitet.

Um den nachhaltigen Betrieb und die Erhaltung der Wasserinfrastruktur sicherzustellen, fördert das BMZ auch die Stärkung von Management- und Planungskapazitäten in den Betreiberstrukturen und berät die afghanische Regierung bei der Schaffung von adäquaten gesetzlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Insgesamt hat das BMZ seit 2002 rund 83 Mio. Euro in die afghanische Trinkwasserversorgung investiert.

Sehr viel problematischer als beim Trinkwasser ist die Lage im Bereich der Sanitärversorgung: Nur rund ein Fünftel der städtischen Bevölkerung kann auf hygienische sanitäre Anlagen zurückgreifen, während der Anteil in der ländlichen Bevölkerung nur bei knapp über 1% liegt (nationaler Durchschnitt: 5%).[224] Dies birgt erhebliche gesundheitliche Risiken für die Bevölkerung. Deshalb unterstützt das BMZ die afghanische Regierung bei ihren Planungen zur Verbesserung der Sanitärversorgung.

Auch im Energiesektor haben Krieg und Vernachlässigung zu enormen Defiziten geführt. Zwischen 1978 und 2002 verringerte sich die Verfügbarkeit von elektrischer Energie in Afghanistan um rund ein Drittel von etwa 396 MW auf etwa 243 MW.[225] Bis 2007 ist sie wieder auf 464 MW gestiegen. Die unzureichende Energieversorgung sowohl in Städten als auch auf dem Land setzt den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Landes und der Verbesserung der Lebensbedingungen enge Grenzen. Zahlreiche Haushalte sind auf traditionelle Energiequellen sowie auf Dieselgeneratoren angewiesen.

Die installierten Kapazitäten zur Stromerzeugung sind in den letzten neun Jahren wieder um rund 139% gestiegen;[226] der Zugang von Haushalten und Betrieben zu elektrischer Energie hat sich deutlich verbessert. Die installierten Kapazitäten sind von rund 430 MW (2001) auf 1.028 MW (September 2009) angewachsen.[227] Es existieren große Disparitäten zwischen Stadt und Land: Zugang zum öffentlichen Stromnetz hatten 2007/08 bereits 77,6% der Stadtbewohner, aber nur 5,8% der ländlichen Bevölkerung (nationaler Durchschnitt: 19%). Zugang zu Stromversorgung überhaupt hatten 89,9% der Stadtbewohner und 32,5% der ländlichen Bevölkerung. Im landesweiten Durchschnitt lag der Zugang zu elektrischer Energie bei 42,4%; noch 2005 waren es nur 23% gewesen.[228]

Seit Januar 2009 wird die Hauptstadt Kabul über das vom BMZ und anderen Gebern finanzierte North Eastern Power System (NEPS) mit Strom aus Usbekistan versorgt.[229] Damit hat sich die Stromversorgung in der Hauptstadt erheblich verbessert; zuvor war Kabul abends weitgehend dunkel. Auch die Luftqualität ist aufgrund des geringeren Betriebs von Dieselgeneratoren deutlich gestiegen. Zur Stromversorgung von Kabul hat das BMZ ferner mit der Rehabilitierung der Wasserkraftwerke Mahipar und Sarobi am Kabul-Fluss beigetragen. Die Provinzhauptstädte Masar-e Scharif (Balkh) und Pul-e Khumri (Baghlan) haben vom deutschen Engagement profitiert und verfügen jetzt regelmäßiger über Strom. Im Februar 2010 wurde mit dem Bau einer 220 KV-Übertragungsleitung aus Tadschikistan begonnen. Die Stromversorgung in ländlichen Regionen Nord-Afghanistans fördert das BMZ durch Instandsetzung und Neubau von Wasserkraftwerken. Das BMZ hat seit 2002 rund 122 Mio. Euro in die Energieversorgung in Afghanistan investiert.

Auch im Bereich der Transportinfrastruktur wurden seit 2001 wesentliche Fortschritte erzielt. Die sogenannte Ringstraße, die Hauptverkehrsader des Landes, in deren Umgebung rund 60% der afghanischen Bevölkerung wohnen, wurde bis auf einen letzten Abschnitt im Nordwesten (aufgrund der Sicherheitslage) wieder vollständig instand gesetzt. Bis 2007 wurden rund 715 km der Ringstraße erneuert und rund 2.400 km an Zufahrtsstraßen fertig gestellt.[230] Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) plant die Finanzierung der verbleibenden Teilstücke im Zeitraum 2011-2012.[231] Nach Angaben des National Rural Access Program der afghanischen Regierung wurden bis März 2009 insgesamt rund 7.800 km Nebenstraßen, 2.266 km sogenannte Pisten und Brücken in einer Gesamtlänge von 1.429 km gebaut oder instand gesetzt.[232]

Gleichzeitig laufen Bemühungen um den Aufbau eines afghanischen Schienennetzes. Bis vor kurzem gab es nur eine kurze Breitspurstrecke vom usbekischen Termez über den Grenzfluss Amu Darja bis in das auf afghanischem Territorium liegende, zwölf Kilometer entfernte Heiratan. Ende Januar 2010 begann der Bau einer Verlängerungsstrecke von Heiratan in das 75 km entfernte Gur-e Mar nahe Masar-e Scharif, die bereits fertig gestellt ist und sich derzeit in der Testphase befindet. Diese wird bis Frühjahr 2011 abgeschlossen sein. Der Bau wurde maßgeblich von der ADB finanziert und von der usbekischen Eisenbahngesellschaft durchgeführt.[233]

Flugreisen sind für die Masse der afghanischen Bevölkerung noch nicht erschwinglich. Eine wachsende Bevölkerungsschicht kann jedoch die internationalen und innerafghanischen Verbindungen nutzen - letztere insbesondere vor dem Hintergrund der Topographie Afghanistans und der Sicherheitslage, die das Fliegen oftmals attraktiver als den Landtransport macht. In Afghanistan gibt es insgesamt 65 Flugplätze und Flughäfen. [234] Über ein Dutzend Fluggesellschaften fliegen Ziele in Afghanistan an, darunter die afghanischen Fluggesellschaften Ariana Afghan Airlines (staatlich), Safi Airways, Kam Air und Pamir Airways.[235] Die Europäische Union verhängte aufgrund von Sicherheitsbedenken am 24. November 2010 ein Landeverbot für alle afghanischen Fluglinien. Gemeinsam mit anderen Partnern wird die Bundesregierung die afghanischen Behörden dabei unterstützen, die von der EU bemängelten Defizite zu beseitigen und damit die Sicherheit des internationalen Luftverkehrs zu verbessern. Der größte afghanische Flughafen in Kabul wurde 2008 mit japanischer Unterstützung modernisiert und erweitert.[236] Gemeinsam mit den Vereinigten Arabischen Emiraten und Australien trägt das AA zum Ausbau und zur Rehabilitierung des zweitgrößten zivilen Flughafens Afghanistans in Masar-e Scharif bei. Das Projektvolumen beträgt rund 49 Mio. Euro. Die Nordregion Afghanistans wird damit als regionaler Verkehrsknotenpunkt gestärkt. Zudem entsteht in Masar-e Scharif das landesweit erste Cargoterminal an einem Flughafen. Außerdem unterstützt das AA gemeinsam mit den Niederlanden die Rehabilitierung des Flughafens Tarin Kowt im Süden Afghanistans. Das BMZ unterstützt die Ausbildung von Fluglotsen in Masar-e Scharif in Zusammenarbeit mit der Luftwaffe.

---

[221] Sektorschwerpunktpapier „Wasser“, BMZ.
[222] http://nrva.cso.gov.af/housing.html. Angaben der Weltbank von 2008 weisen deutlich höhere Zugangsraten aus; demnach verfügen mittlerweile 39% der ländlichen Bevölkerung über Zugang zu sauberem Trinkwasser; aus: Weltbank: http://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SAFE.RU.ZS/countries/AF-8S-XM.
[223] Prognose/Angaben der GTZ (Projektspiegel Wasser).
[224] http://nrva.cso.gov.af/housing.html.
[225] SIGAR: http://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR%20Audit-10-4.pdf.
[226]US-Sonderinspekteur für den Wiederaufbau in Afghanistan (SIGAR), Januar 2010: http://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR%20Audit-10-4.pdf.
[227]Ebd.
[228] http://nrva.cso.gov.af/housing.html.
[229] BMZ Sektorschwerpunktpapier „Energie“.
[230]http://www.bpb.de/publikationen/ES0GG0,6,0,Afghanistan_unter_dem_Terror_der_Taliban.html.
[231] http://www.adb.org/Media/Articles/2010/13281-afghanistan-reconstructions-fundings/ - s. auch RV 2010.
[232] http://www.nrap.gov.af/1387AnnualReport.pdf.
[233] http://www.railwaygazette.com/news/single-view/view/construction-of-afghan-railway-launched.html.
[234] AFG Ministry of Transport and Civil Aviation: http://www.motetwagov.af/index.php?id=3.
[235] Ebd.
[236] http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7713796.stm.

24. Bildungswesen

Das afghanische Bildungswesen ist in den Jahren des Bürgerkriegs und unter den bildungsfeindlichen Taliban weitgehend kollabiert. Zahlreiche Schulen wurden zerstört; Mädchen und Frauen waren fast vollständig vom Zugang zu Bildungseinrichtungen ausgeschlossen. Dies hat sich grundlegend geändert.

Seit dem Ende der Taliban-Herrschaft zeigen sich insbesondere im Bereich der Grundbildung beachtenswerte Erfolge. Die „Kriegsgeneration", die heute im Erwachsenenalter ist, wird davon jedoch kaum erreicht.

Die afghanische Regierung hat die Bildung zu einer Priorität erhoben. Die Bundesregierung engagiert sich im Schulsektor, bei der Lehrerausbildung, bei der Förderung von Deutsch als Fremdsprache und bei der Alphabetisierung und Erwachsenenbildung. Es gibt zahlreiche Partnerschaften zwischen deutschen und afghanischen Universitäten.

Die Einschulungsrate hat zwischen 2005 und 2007/08 von 37% auf 52% zugenommen, die Alphabetisierungsrate bei den 15- bis 24-Jährigen von 31% auf 39%.[237] Neben der Versiebenfachung der Anzahl der afghanischen Schülerinnen und Schüler von rund 1 Mio. im Jahr 2001 auf rund 7 Mio. 2010 stieg der Anteil der Schülerinnen in Grundschulen von 0% im Jahr 2001 auf 38% 2008.[238] Der Frauenanteil der an allgemeinbildenden Schulen unterrichtenden Lehrkräfte liegt mittlerweile bei 29%.[239] Diesen Fortschritten im Bildungswesen steht jedoch ein weiterhin sehr geringes durchschnittliches Bildungsniveau bei den älteren Afghanen und vor allem Afghaninnen gegenüber.

Bildungsstand: weiter geringes Bildungsniveau bei älteren Afghanen[240]		
	Männer (25 Jahre und älter)	Frauen (25 Jahre und älter)
kein Schulabschluss	72%	93%
Primarschulabschluss	10%	3%
Sekundarschulabschluss	14%	3%
höhere Bildung	4%	1%

Trotz deutlicher Fortschritte ist der Zugang zu Bildung immer noch sehr ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt. Afghanistan hat hier die höchste Geschlechterdisparität weltweit:[241] Nur 10% der Mädchen (gegenüber 21% der Jungen) besuchen nach der Grundschule eine weiterführende Schule, und die Differenz zwischen der Alphabetisierung von Männern und Frauen liegt bei 27 Prozentpunkten.[242] In den letzten Jahren konnte allerdings die Geschlechterdifferenz bei der Alphabetisierung in den Städten von 32 auf 16 Prozentpunkte reduziert werden, während sie in ländlichen Regionen bei 30 Prozentpunkten stagnierte. Mädchen werden dort aufgrund konservativer Wertvorstellungen oder aufgrund der Sicherheitslage immer noch häufig am Schulbesuch gehindert. In der Altersgruppe zwischen 13 und 18 Jahren liegt der Anteil der Mädchen, die aus diesem Grunde keine Schule besuchen, bei rund 40%.[243]

Auch die Schul- und Berufsschulinfrastruktur ist noch stark verbesserungsbedürftig. So haben nur etwa 57% aller Schulen zufriedenstellende Gebäude, rund 700 Schulen wurden in den letzten Jahren durch Angriffe zerstört oder aufgrund von Drohungen der Insurgenz geschlossen. Es existieren in Afghanistan nur 63 Berufsschulen. Große Entfernungen zur

nächsten Schule und fehlende Infrastruktur sind für 38% der Kinder im schulfähigen Alter das größte Hindernis für den Schulbesuch.[244] Auch zeigt sich ein geographisches Gefälle bei der Alphabetisierung: Die durchschnittliche Alphabetisierungsrate in der ländlichen Bevölkerung liegt bei 21% im Vergleich zu 48% in der Stadtbevölkerung.[245]

Zudem stellen ungenügende Qualität und mangelnder Praxisbezug sowohl der Grundbildung als auch der Berufsbildung weiterhin eine große Herausforderung dar. Nur 27% der Lehrkräfte verfügen über die erforderliche Qualifizierung zum Lehrberuf weshalb in ländlichen Bereichen oft Absolventen der Sekundarstufe als Lehrkräfte Verwendung finden.[246] Nach Angaben des afghanischen Bildungsministeriums liegt das Verhältnis zwischen Theorie und Praxis bei der beruflichen Ausbildung bei etwa 9:1,[247] was die Absolventen unzureichend für den Arbeitsmarkt qualifiziert.

Ein Defizit im Bildungssektor liegt auch in fehlenden institutionellen Kapazitäten und in mangelnder Koordination und Kooperation zwischen den einzelnen afghanischen Ministerien. Ein wichtiger Schritt hin zu einem sektorweiten und damit effizienteren Ansatz im Bildungsbereich wurde mit der Einrichtung des Entwicklungsausschusses für Humanressourcen (Human Resources Development Board, HRDB; bis April 2010: Education Development Board) geschaffen. Dieser bietet ein Dialogforum für die 13 maßgeblichen Geber im Bildungsbereich, die wichtigsten zivilgesellschaftlichen Institutionen und die Ministerien. So kann die Geberkoordinierung verbessert und die einheitliche Durchführung der jeweiligen Programme gesichert werden.

Die afghanische Regierung hat das Thema Bildung zu einer Priorität erhoben und ehrgeizige Ziele im Bildungsbereich festgelegt. Die Operationalisierung dieser Ziele erfolgt durch acht Programme auf Grundlage eines vom Bildungsministerium entwickelten nationalen Bildungsplanes (National Education Strategic Plan, NESP). Entsprechend den Vorgaben dieses Planes soll der Zugang zu Bildung in guter Qualität für alle Bevölkerungsgruppen gesichert werden. Zur Aufnahme in die Initiative „Education or All – Fast Track", die von der Weltbank verwaltet und von zahlreichen Gebern, Entwicklungsbanken und internationalen Agenturen unterstützt wird, erarbeitet das afghanische Bildungsministerium zur Zeit eine auf dem NESP basierende Interimsplanung für 2011-2013.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit im Bildungssektor sind – bei einem regionalen Schwerpunkt im Norden Afghanistans – die Grund-, Berufs- und universitäre Bildung; in einer gemeinsam verfassten Absichtserklärung haben Afghanistan und Deutschland im Jahr 2007 eine Zusammenarbeit im Bildungssektor bis mindestens einschließlich 2014 vereinbart. Die deutsch-afghanische Entwicklungszusammenarbeit hat eine Führungsrolle insbesondere in der Lehrerausbildung eingenommen und dort erhebliche Fortschritte erzielt. So konnten in den fünf Schwerpunktprovinzen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit Badakhschan, Takhar, Kundus, Balkh und Baghlan insgesamt 45.000 Lehrkräfte ausgebildet werden. Die gezielte Förderung der Gleichberechtigung hat eine kontinuierliche Zunahme des Anteils der Lehramtsstudentinnen von 5% im Jahr 2005 auf 28% im Jahr 2008 und 38% im Jahr 2009 bewirkt.[248] Außerdem haben jährlich bis zu 3.000 Jugendliche und Erwachsene aus Armutsgebieten erfolgreich außerschulische Bildungsangebote absolviert.

Im Bereich der Berufsbildung konnten neben der Beratung und organisatorischen Weiterentwicklung des afghanischen Bildungsministeriums bereits 190 Lehrkräfte mit Unterstüt-

zung der deutsch-afghanischen Entwicklungszusammenarbeit weitergebildet werden. Allein 19 Mio. Euro wurden für Bau und Ausstattung von acht technischen Berufsschulen in den Schwerpunktprovinzen Nord-Afghanistan zugesagt. Insgesamt werden 2010 über 300 Lehrlinge ihre Ausbildung am mit deutscher Unterstützung rehabilitierten und erweiterten Kabul Mechanical Institute (KMI) abschließen und als Berufsschullehrer beginnen können.[249] Aus Mitteln des Auswärtigen Amts wird der Bau der Berufsschulen Kandahar, Khost und Uruzgan in Südafghanistan unterstützt, während das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hierfür die Lehrpläne entwickelt und Lehrer ausbildet. Aufgrund der Sicherheitslage mussten die Baumaßnahmen in Khost und Kandahar 2010 vorübergehend eingestellt werden. In Masar-e Scharif, Kundus und Faisabad hat das Auswärtige Amt über den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) drei Ausbildungsstätten für Kfz-Mechaniker aufgebaut.

Das BMZ hat 2002-2010 insgesamt rund 70,5 Mio. Euro in die Grundbildung und rund 29,5 Mio. Euro in die berufliche Bildung in Afghanistan investiert.

Das AA hat seit 2002 über 30 Schulen aus Mitteln des Stabilitätspakts neu gebaut, und Hunderte von Schulen mit Ausstattungsmaterial, Zelten sowie kleinen Baumaßnahmen unterstützt. Allein im Jahr 2010 konnte durch die Erhöhung der Mittel im Bildungsbereich der Bau von über 20 Schulen begonnen werden.

Im Rahmen der Initiative „Schulen: Partner der Zukunft“ erfolgt der gezielte Aufbau eines hochwertigen Deutschunterrichts an ausgewählten Schulen, wodurch herausragende Schüler gefördert und Grundlagen für ein Studium in Deutschland gelegt werden. Die Schüler unserer Partnerschulen sollen durch einen intensiven Kulturaustausch zu weltoffenen, toleranten jungen Menschen erzogen werden und zur künftigen Führungsschicht Afghanistans gehören. Das AA unterstützt das Aischa-e Durani-Mädchengymnasium (1.350 Schülerinnen) und die Amani-Jungen-Oberrealschule (3.200 Schüler) in Kabul. Derzeit sind sieben Auslandsdienstlehrkräfte an beiden Schulen tätig. Zusätzlich wird das Lycée Dschamhuriat, eine Wirtschaftsschule für Mädchen in Kabul, unterstützt.

Unterstützung erfolgt auch durch Beratung der Bildungsbehörden und Schulen. Es gibt Fortbildungskurse in Kabul für Lehrer aus 17 staatlichen Schulen verschiedener Landesteile. 2009 wurden dafür rund 1,15 Mio. Euro aus den Stabilitätspaktmitteln für Afghanistan bereitgestellt; zwischen 2002-2009 insgesamt 12,4 Mio. Euro. Von den insgesamt rund sieben Mio. afghanischen Schülern lernen etwa 8.800 Deutsch als Fremdsprache.

Das BMZ hat im Zeitraum 2009-2010 einen signifikanten Beitrag zum nationalen Bildungsprogramm (Education Quality Improvement Program, EQUIP) der afghanischen Regierung in Höhe von 20 Mio. Euro geleistet. Im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (u.a. Deutschland, UNICEF, Weltbank, Japan, Dänemark) wurden über EQUIP in diesem Zeitraum über 800 Schulen in Afghanistan erneuert oder gebaut und damit mehr als 279.000 Schülerinnen und Schülern ein Schulbesuch ermöglicht. Daneben wurden durch EQUIP bislang über 32.000 Lehrerinnen und Lehrer aus- und weitergebildet.[250]

Der Hochschulbereich wurde zwischen 2002 und 2009 mit rund 17 Mio. Euro aus dem Stabilitätspakt des AA unterstützt. 2010 sind es annähernd 4 Mio. Euro. Der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) hat seit 2002 etwa 950 Stipendien vergeben. Seit

September 2005 unterhält der DAAD ein im afghanischen Hochschulministerium untergebrachtes Koordinierungsbüro. Regionalschwerpunkte der Hochschulförderung sind die Universitäten Kabul, Herat und Masar-e Scharif. Die Universität Erfurt unterhält mit Förderung des AA und des DAAD seit 2003 das dreijährige Masterprogramm „Good Governance in Afghanistan“. Ziel dieses Programms ist es, künftige afghanische Führungskräfte auf Aufgaben in Politik, Wirtschaft und Verwaltung vorzubereiten. Jedes Jahr werden 15 geeignete Kandidaten ausgewählt. Seit 2002 fördert der DAAD mit Mitteln des AA eine Kooperation der TU Berlin mit dem afghanischen Ministerium für Höhere Bildung zum Aufbau von IT-Strukturen. Gleichzeitig erhalten afghanische Informatik-Dozenten eine Ausbildung in Deutschland, um dann an ihren Heimathochschulen zu unterrichten. Der DAAD engagiert sich darüber hinaus in der Förderung der Geologie und Geografie, der naturwissenschaftlichen Disziplinen Mathematik, Physik, Chemie und Biologie, er unterstützt den Aufbau der Wirtschaftswissenschaften und die Entwicklung der afghanischen Germanistik ebenso wie die Entwicklung der Medizin.

Seit 2009 unterhält das Goethe-Institut eine erste Sprachkurs-Kooperation mit der Universität Bamian. Ein Abkommen mit dem afghanischen Hochschulministerium sieht Lehrerfortbildung, fachliche Betreuung, Ausstattung mit Unterrichtsmaterialien und Technik sowie eine Lehrerhandbibliothek vor. Derzeit finden Sprachkurse an den Deutsch-Abteilungen der Universitäten in Kabul, Kundus, Herat, Bamian, Kandahar und Jalalabad statt. Darüber hinaus bestehen seit 2009 Sprachkurskooperationen mit der Polizeiakademie und der Militärakademie.

Das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) bietet mit finanzieller Unterstützung des AA bereits im fünften Jahr das Förderprogramm Cross Culture Internships Afghanistan an, das jungen Multiplikatoren aus der Zivilgesellschaft im Rahmen eines sechs- bis zwölfwöchigen Praktikums in Deutschland die Möglichkeit bietet, professionelle Kompetenzen zu erweitern und interkulturelle Erfahrungen zu sammeln. Bisher haben 36 junge Multiplikatoren an dem Programm teilgenommen. Seit 2008 haben 15 Jugendliche an Jugendsprachkursen in Bielefeld bzw. Schwäbisch Hall teilgenommen. Insgesamt 25 Lehrer haben seit 2008 an Fortbildungskursen in Deutschland im Bereich Methodik / Didaktik sowie im Fach Deutsch als Fremdsprache ihre Expertise erweitern können.

---

[237] National Risk and Vulnerability Assessment - NRVA 2005 und 2007/08, eine Art „Mini-Zensus“ im Auftrag der EU KOM und des afghanischen Statistikamtes.
[238] Weltbank: World Development Indicators.
[239] Schwerpunktstrategiepapier (SSP) Bildung des BMZ.
[240] NRVA 2007/08
[241] SSP Bildung.
[242] NRVA 2007/2008.
[243] Ebd.
[244] Ebd.
[245] Ebd.
[246] SSP Bildung.
[247] GTZ, Förderung der beruflichen Bildung, Angebot Phase 1.
[248] SSP Bildung.
[249] GTZ Projektspiegel Berufliche Bildung.
[250] Tracking-System der Bundesregierung.

25. Gesundheitsversorgung

Eine angemessene Gesundheitsversorgung ist für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes und unmittelbar für die afghanische Bevölkerung von großer Bedeutung. Internationale Hilfe wird hier dringend benötigt.

Afghanistan gehört immer noch zu den Ländern mit den weltweit schlechtesten Gesundheitsindikatoren. Seit 2001 sind aber klare Fortschritte zu verzeichnen. Der zuvor kaum vorhandene Zugang zu ärztlicher Versorgung und Krankenhäusern hat sich bereits erheblich verbessert. Die Sterblichkeitsrate sinkt.

Die erzielte Verbesserung der Lebensverhältnisse wird von der afghanischen Bevölkerung wahrgenommen (siehe dazu Kapitel 13) und trägt damit auch zur langfristigen Stabilisierung des Landes bei. Die Bundesregierung unterstützt den Aufbau des Gesundheitssektors in den nördlichen Provinzen seit 2006.

Das afghanische Gesundheitsministerium hat eine Gesundheits- und Ernährungsstrategie mit klaren Zielen entwickelt, die als Teil der Nationalen Afghanischen Entwicklungsstrategie (ANDS) für die Jahre 2008-2013 fortgeschrieben wurde. 2005 erließ das Ministerium Leistungsrichtlinien für die Basisgesundheitsversorgung (Basic Package of Health Services, BPHS) und Krankenhausdienste. Es wird von der Weltbank, der Europäischen Kommission und USAID gemeinsam finanziert und hat einen entscheidenden Beitrag zur verbesserten Gesundheitsversorgung geleistet.

Die Fortschritte in der Bereitstellung von Gesundheitsdiensten wirkten sich bereits nach wenigen Jahren positiv auf die Gesundheit der afghanischen Bevölkerung aus.

Während im Jahr 2001 nur etwa 44% der Kinder gegen Diphtherie, Keuchhusten und Tetanus geimpft waren, geht die Weltbank in ihrer aktuellsten Studie von 2008 bereits von einer Impfrate von 85% aus.[251] Zwei Drittel der Kinder sind inzwischen gegen Tuberkulose geimpft.[252] Die Säuglingssterblichkeit ging seit 2001 um etwa 25% zurück.[253] Die Sterblichkeitsrate der unter 5-Jährigen wurde im Jahre 2001 auf 256 pro 1.000 Lebendgeburten geschätzt.[254] Für 2009 berichtete das afghanische Gesundheitsministerium von einem Rückgang auf 161 pro 1.000.[255] Die durchschnittliche Rate im OECD-Raum beträgt etwa 5,7. Der Anteil der Frauen, die während der Schwangerschaft Vorsorgeuntersuchungen bei qualifiziertem Gesundheitspersonal wahrnehmen können, verdreifachte sich. Studien belegen, dass im Jahr 2007 etwa jede fünfte afghanische Frau die Möglichkeit hatte, ein solches Angebot in Anspruch zu nehmen.[256] Dies hat direkten

Fortschritt bei der Gesundheitsversorgung seit 2001

Impfrate der Kinder gegen Diphterie, Keuchhusten und Tetanus	2001: 44% ➡ 2008: 85%
Säuglingssterblichkeit	seit 2001 Rückgang um 25%
Sterblichkeitsrate der unter 5-Jährigen (pro 1.000 Lebendgeburten)	2001: 26% ➡ 2009: 16%
Anteil der Frauen, die Vorsorgeuntersuchungen bei qualifiz. Personal wahrnehmen können	2001: 8% ➡ 2007: 20%
Sterblichkeitsrate von Müttern bei der Geburt (pro 100.000 Lebendgeburten)	2002-05: 1,6% ➡ 2009: 1,4%

Q: Eigene Darstellung, basierend auf Daten von Weltbank, UNDP, WHO und John Hopkins Bloomberg School of Health

Einfluss auf die Sterblichkeitsrate von Müttern bei der Geburt. Nach jüngsten Veröffentlichungen des Gesundheitsministeriums ist diese von 1.600 Todesfällen bei 100.000 Lebendgeburten von 2002-2005 [257] auf 1.400 im Jahr 2009 gefallen.[258]

Diese Fortschritte können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Afghanistan noch immer zu den Ländern mit den schlechtesten Gesundheitsindikatoren weltweit zählt. Es gibt noch erhebliche Defizite in nahezu allen Bereichen: Infrastruktur, Ausstattung, Management, Kapazitäten und Anzahl des Gesundheitspersonals sowie Zugang zu Gesundheitsdiensten (insbesondere für Frauen). Vor allem im ländlichen Raum, aber auch in Regionen mit hohen Sicherheitsrisiken ist die Versorgung oft nicht ausreichend gewährleistet.[259] Es gibt landesweit zu wenig angemessen ausgestattete Gesundheitseinrichtungen und zu wenig qualifiziertes Gesundheitspersonal. Ein besonderer Mangel herrscht an Krankenschwestern und Hebammen. Die öffentlichen Ausgaben für den Gesundheitssektor lagen 2008/09 bei lediglich 2,7% des BIP.[260] Die jährlichen staatlichen Ausgaben werden auf 10,92 US-Dollar pro Kopf geschätzt. Die notwendigen Eigenbeiträge der Bevölkerung übersteigen daher bei Weitem die staatlichen Ausgaben. [261] Es bleibt eine Herausforderung, ein Gesundheitssystem aufzubauen, das den Zugang für alle Bevölkerungsgruppen – auch für sozial und wirtschaftlich Benachteiligte – sichert.

Auf Bitte der afghanischen Regierung unterstützt die Bundesregierung mit Mitteln des Auswärtigen Amts seit 2006 den Gesundheitssektor in den Provinzen Badakhschan, Balkh, Kundus, Takhar und Baghlan und leistet damit einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in der Nordregion. Dabei sind alle Ebenen des Gesundheitswesens berücksichtigt, vom regional zuständigen Regionalkrankenhaus in Kundus oder Masar-e Scharif bis zur Basisgesundheitsversorgung durch mobile Gesundheitsteams. Diese Vorhaben fügen sich in die afghanischen Leistungsrichtlinien für Basisgesundheitsversorgung und Krankenhausdienste ein. Um den Mangel an qualifiziertem Personal zu mindern, unterstützt Deutschland Fort- und Ausbildung von Hebammen, Ärzten und anderem Gesundheitspersonal und bildet Krankenhauspersonal auch in zentralen Managementaufgaben aus.

Die Bundesregierung finanziert gemeinsam mit der japanischen und schwedischen Regierung den Wiederaufbau des Regionalkrankenhauses Balkh im Zentrum von Masar-e Scharif. Mit einem Budget von über 20 Mio. Euro werden zwischen 2008 und 2011 ein 360 Betten-Krankenhaus mit einer Lehreinrichtung für 260 Studenten geschaffen. Das ursprüngliche Gebäude war 2006 durch einen Brand zerstört worden. Neben 21 Intensivbetten und sieben Operationssälen werden Einrichtungen für Notaufnahme, Röntgen und Labordiagnostik errichtet. Ergänzend wird auch medizinisches Gerät bereitgestellt. Parallel schult die GTZ das Krankenhauspersonal in wichtigen Planungs- und Managementfunktionen. Das künftige Regionalkrankenhaus wird unmittelbar den 360.000 Einwohnern von Masar-e Scharif zur Verfügung stehen. Darüber hinaus dient es als einziges Haus der Maximalversorgung in Nord-Afghanistan als Überweisungskrankenhaus für weitere 6 Mio. Einwohner. Das nächstgelegene Krankenhaus mit vergleichbarer Ausstattung befindet sich im 460 km entfernten Kabul.

Auf Ebene der Basisgesundheitsversorgung werden über humanitäre Hilfsorganisationen wie etwa Kinderberg International mobile Gesundheitsteams unterstützt. Zudem werden Nothilfemaßnahmen für unterernährte Schwangere, Kinder und stillende Mütter gefördert. Über die KfW Entwicklungsbank werden die Rehabilitierung der Provinzkrankenhäusern in Balkh, Takhar, Badakhschan (Kofinanzierung mit Norwegen) und Baghlan sowie des Regionalkrankenhauses in Kundus finanziert. Außerdem werden ausgewählte

Distriktkrankenhäuser renoviert. Bis zu 4 Mio. Menschen werden als potenzielle Patienten von diesen Maßnahmen profitieren. Die Rehabilitierung des Regionalkrankenhauses in Masar-e Scharif (Kofinanzierung mit Japan und Schweden) und der Provinzklinik Faisabad begann bereits 2009. In Faisabad ist schon jetzt ein Zuwachs von ambulanten und stationären Behandlungen um 30-50% im Vergleich zur Zeit vor Projektbeginn festzustellen. Das Management des Krankenhauses wurde von den Aga-Khan-Gesundheitsdiensten übernommen. Die Rehabilitierung der Krankenhäuser wird voraussichtlich 2013 abgeschlossen (Gesamtvolumen 2007-2013 etwa 78 Mio. Euro).

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unterstützt schon seit 2008 die Gesundheitsversorgung und Ernährungssicherung im besonders armen und unterversorgten Zentralen Hochland Afghanistans (Hazarajat) über Caritas International.

Die Beiträge der internationalen Gemeinschaft trugen erheblich zu den bisherigen Erfolgen im Bereich Gesundheit bei und werden auch mittelfristig erforderlich sein, um den Aufbau und Betrieb des afghanischen Gesundheitswesens sicherzustellen.

---

[251] World Development Indicators, Weltbank.
[252] Substantial Improvements Achieved in Afghanistan's Health Sector, John Hopkins Bloomberg School of Health, 05.07.07 sowie UNDP: Afghanistan Human Development Report 2010.
[253] Substantial Improvements Achieved in Afghanistan's Health Sector, John Hopkins Bloomberg School of Health, 05.07.07.
[254]Ebd.
[255] Presseerklärung MoPH am 29.09.10; in: http://www.moph.gov.af/en/news.php?id=260.
[256] John Hopkins Bloomberg School of Health, 5 July 2007; Three-day conference on eliminating gender-based violence, Afghanistan Times, 06.12.07.
[257] WHO 2008.
[258] Presseerklärung MoPH am 29.09.10; in: http://www.moph.gov.af/en/news.php?id=260
[259] WHO 2010.
[260] Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Health, Annual Report 1387.
[261]Ebd. Eine genaue Angabe ist aufgrund der fehlenden Zensusdaten nicht möglich.

26. Gesellschaftlicher Wandel

Afghanistan ist insbesondere außerhalb der Bevölkerungszentren immer noch sehr traditionell-konservativ geprägt. Das Land durchlebt aber einen starken gesellschaftlichen Wandel. Zahlreiche Afghanen haben im Ausland gelebt, sei es durch Flucht oder Arbeitsmigration. Die afghanische Bevölkerung ist extrem jung. Moderne Medien verbreiten sich schnell und beeinflussen die Einstellung und Lebensziele insbesondere der jungen Afghanen.

In Afghanistan wächst eine junge Generation heran, mit Zugang zu anderen Kulturen und neuen Bildungschancen. Dies ist ein Fortschritt, der aber im Kontrast zu einer sehr konservativen Gesellschaft steht und Erwartungen an die Zukunft weckt. Werden diese enttäuscht, drohen Abwendung und Radikalisierung.

Die afghanische Bevölkerung ist eine der jüngsten der Welt: 49% der Afghanen sind unter 15 Jahre alt.[262] Dies bedeutet auf der einen Seite eine große Herausforderung für Staat und Gesellschaft. Öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheits- und Trinkwasserversorgung oder Städteplanung müssen auf die schnell wachsende Bevölkerung eingestellt werden. Vor allem das Bildungssystem muss mit den steigenden Zahlen der Schüler Schritt halten und über adäquate Ausbildungsinhalte berufliche Perspektiven schaffen. Trotz der wirtschaftlichen Dynamik der letzten Jahre scheint ungewiss, wie gut der Arbeitsmarkt die große Zahl von Schulabgängern absorbieren kann. Auf der anderen Seite bedeutet der große Anteil von Kindern und Jugendlichen an der afghanischen Bevölkerung eine Chance für das Land: Die Kriegsgeneration der 1980er und 1990er Jahre wird abgelöst von einer Generation, die im Schnitt über eine deutlich bessere Bildung verfügt und nicht mehr so stark von den Bürgerkriegsstrukturen und -erfahrungen geprägt ist.

Die große Flüchtlingsbewegung während der Kriegsjahre und die Rückkehr von rund fünf Mio. Flüchtlingen aus Pakistan und Iran nach 2001 haben zu gewaltigen gesellschaftlichen Umbrüchen geführt. Zahlreiche afghanische Familien haben heute Angehörige im Ausland. Mangelnde Einkommensmöglichkeiten auf dem Land führen auch dazu, dass viele Familien einen oder mehrere Familienangehörige zeitweise in die Stadt oder ins benachbarte oder nahe Ausland (Iran, Pakistan, Golfstaaten) schicken, von wo diese als Gastarbeiter das Familieneinkommen mit Transferzahlungen aufbessern. Sie bringen von dort aber auch neue Eindrücke und Erfahrungen mit, die je nach Gastland nicht unbedingt dem konservativen gesellschaftlichen Umfeld in weiten Teilen Afghanistans entsprechen. Auch macht sich ein langsamer, aber spürbarer Trend zur Urbanisierung bemerkbar.[263] Die Hauptstadt Kabul hat heute etwa dreimal so viel Einwohner wie noch 2001.

Auch der Zugang zu modernen Medien, insbesondere zu Fernsehen und Internet, verändert die afghanische Gesellschaft. Vor allem in den Städten – wegen der besseren Stromversorgung – aber zunehmend auch auf dem Land verbreitet sich das Satellitenfernsehen und weitet damit den Blick über Dorf, Distrikt und Provinz hinaus. Landesweit sind insbesondere indische Fernsehserien (Seifenopern) überaus populär. Auch der wiederholte Protest der Ulama – der Versammlung religiöser Autoritäten – gegen vermeintlich „unislamische“ Sendeinhalte hatte angesichts des starken Zuschauerinteresses nur begrenzte Wirkung.

Vor dem Hintergrund des Generationenwechsels, des wachsenden Einkommensniveaus und des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses beginnt sich auch das Geschlechterverhältnis in Afghanistan zu verändern. So hat sich die Anzahl der Kinderheiraten – d.h. Hochzeiten, bei denen die Braut noch unter 15 Jahre alt ist – insgesamt verringert: In der Alterskohorte der 30- bis 34-jährigen Frauen wurden noch 11% vor der Vollendung des 15. Lebensjahres verheiratet, in der Alterskohorte der 15- bis 19-jährigen Frauen waren es nur noch 3%.[264] Gleichzeitig ist ein Rückgang von Schwangerschaften sehr junger Frauen (15 bis 19 Jahre) von 145 pro 1.000 im Jahr 2000 auf 120 pro 1.000 im Jahr 2008 festzustellen. Die Geburtenrate pro afghanischer Frau hat von 7,7 im Jahr 2000 auf 6,6 im Jahr 2008 abgenommen, ist jedoch immer noch eine der höchsten der Welt.[265]

Parallel dazu gleicht sich das Alter der Ehepartner in Afghanistan tendenziell an: Bei schon rund 50% der 20- bis 29-jährigen verheirateten Frauen ist der Ehemann lediglich bis zu 4 Jahre älter als die Ehefrau, bei nur gut 10% dieser Ehen mehr als 9 Jahre älter. In der Alterskohorte der 40- bis 49-jährigen Frauen ist der Ehemann bei knapp 30% der Ehen bis zu 4 Jahre älter als die Ehefrau, bei rund 25% der Ehen mehr als 9 Jahre älter. In der Alterskohorte 50 bis 59-jährigen Frauen ist der Ehemann bei nur gut 20% der Ehen lediglich bis zu 4 Jahre älter als die Ehefrau, dafür ist der Ehemann hier bei rund 40% der Ehen mehr als 9 Jahre älter als die Ehefrau.[266] Über die vergangenen Jahre hat sich der Altersdurchschnitt der Ehepartner tendenziell einander angeglichen.

Diese langsamen Veränderungen traditioneller Geschlechterrollen ermöglichen – und erfordern – eine Anpassung der staatlichen Institutionen. So plant das afghanische Innenministerium, die Zahl von derzeit 1.000 Polizistinnen auf 5.000 anzuheben. Das deutsche Polizeiprojekt unterstützt diese Bemühungen neben speziellen Ausbildungslehrgängen auch mit dem Bau von Unterkünften für Polizeischülerinnen und nicht zuletzt durch den jüngst an der afghanischen Polizeiakademie in Kabul eingerichteten Kindergarten „Sonnenschein“.

---

[262] NRVA 2007/2008.
[263] Asiatische Entwicklungsbank: http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/pdf/AFG.pdf.
[264] NRVA 2007/2008.
[265] Weltbank: World Development Indicators.
[266] NRVA 2007/2008.

27. Internationale Unterstützung

Die Beiträge der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) zu laufenden Staatsausgaben und Entwicklungsprogrammen haben sich zwischen 2001 und 2008 verzehnfacht.

Viele der in Afghanistan erreichten Fortschritte konnten nur mit internationaler Hilfe erreicht werden. Soll diese Entwicklung fortgesetzt werden, sind eigene Anstrengungen der afghanischen Regierung ebenso notwendig wie eine langfristige, planbare und an afghanischen Prioritäten ausgerichtete Unterstützung.

Die Leistungen von ODA-Mitteln für Afghanistan stiegen im Zeitverlauf kontinuierlich an: von rund 1,3 Mrd. US-Dollar im Jahr 2002 auf rund 4,9 Mrd. US-Dollar 2008[267] – und damit auf insgesamt etwa 20 Mrd. US-Dollar über den Zeitraum 2002-2008. Im Haushaltsjahr 2009/10 beliefen sich die Geberzuschüsse zu den laufenden Staatsausgaben auf etwa 43%. Während die Entwicklungsausgaben Afghanistans 2008-2009 mit 50% durch die Geber finanziert wurden, steigt dieser Anteil im Jahr 2009/10 aufgrund der insgesamt stark wachsenden Hilfe auf etwa 73%.[268]

Der mit Abstand größte Geber in Afghanistan sind die USA, die rund zwei Fünftel der Gesamt-ODA-Leistungen für Afghanistan 2002-2008 aufgebracht haben. Die EU leistete insgesamt rund ein Viertel der Gesamt-ODA, die Bundesregierung bilateral rund ein Fünftel des EU-Beitrags. Über den Zeitraum 2002-2008 war Deutschland nach Großbritannien der zweitgrößte bilaterale Geber innerhalb der EU; mit dem Mittelaufwuchs 2010 steht Deutschland an erster Stelle innerhalb der EU.

ODA-Leistungen in Afghanistan (in Mio. US-Dollar, Quelle: OECD DAC)									
	2001	**2002**	**200**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**Summen**
alle von der OECD erfassten Geber	404,64	1.300,49	1.590,7	2.303,1	2.817,89	2.955,78	3.964,6	4.865,08	20.202
USA	7,7	367,61	485,79	778,29	1.318,3	1.403,71	1.514,28	2.111,58	7.987
EU gesamt	246,39	461,83	412,8	576,37	584,95	641,44	863,95	1.132,24	4.920
Deutschland	44,14	92,57	82,1	75,13	99,23	117,99	217,15	294,02	1.022

Sektoral flossen rund 44% der ODA in den Bereich soziale Dienstleistungen und Infrastruktur (vor allem Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung), rund 21% in den Bereich Wirtschaftsentwicklung (unter anderem Energieversorgung, Transport, Finanzsektor) und rund 17% in die humanitäre Hilfe.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hält jährliche Regierungsverhandlungen mit der afghanischen Regierung. Das Auswärtige Amt (AA) ist in regelmäßigen Konsultationen mit dem Finanzministerium, dem Außenministerium und den Fachministerien sowie den Behörden auf subnationaler Ebene. Die Koordination der internationalen Geber in Afghanistan ist Aufgabe der afghanischen Regierung; die Federführung liegt beim Finanzministerium. Unterstützt wird die afghanische Regierung dabei durch die Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA).

Es gibt eine Vielzahl von Koordinationsgremien in Afghanistan, vom Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) auf Kabinetts- bzw. Botschafterebene und seinen Ausschüssen über sektorale Gremien bis hin zu Räten auf subnationaler Ebene (wie die Provinzentwicklungsräte). In diesen Gremien ist die Bundesregierung durch die Botschaft Kabul, durch Vertreter in den Provinzen oder auf technischer Ebene durch die zivilen Durchführungsorganisationen der Bundesregierung vertreten.

Angesichts der Vielzahl der nationalen Geber in Afghanistan – derzeit über 60 Staaten – und der schwachen Verwaltungskapazitäten der afghanischen Regierung bleibt die Koordination der Hilfe eine ständige Herausforderung. Positive Beispiele sind etwa die erfolgreiche Fertigstellung der großen Übertragungsleitung von Usbekistan nach Kabul (North-Eastern Power System, NEPS, siehe Kapitel 23), die von mehreren Gebern gemeinsam finanziert wurde – darunter Deutschland – oder auch die enge Abstimmung in den Gremien des Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) .

Afghanische Regierung und Gebernationen setzen sich für die Effektivität der zivilen Hilfe für Afghanistan (sogenannte Aid Effectiveness) ein. Ein Großteil der Kritik an mangelnder Effektivität zielt auf das Vertragsnehmer-Modell (sogenanntes Contractors-Modell) anderer bilateraler Geber. Die Lieferbindung zugunsten eigener profitorientierter Unternehmen und zahlreiche Ebenen der Auftragsweitervergabe führen teils zu erheblichem Kontroll- und Effektivitätsverlust der ODA. Die Internationale Gemeinschaft hat sich bei den Afghanistan-Konferenzen in London und Kabul im Januar und Juli 2010 zu verstärkten Bemühungen um eine größere Aid Effectiveness verpflichtet. Dazu zählt auch die grundsätzliche Unterstützung für das Bestreben der afghanischen Regierung, den Anteil der über den afghanischen Haushalt geleiteten Unterstützung – einschließlich der Mittel über Treuhandfonds wie den ARTF oder den Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOTFA) – bis Mitte 2012 auf 50% zu erhöhen. Die Erreichung dieser Zielmarke wurde im Gegenzug mit Fortschritten vor allem bei der Stärkung guter Regierungsführung und der Korruptionsbekämpfung sowie mit Verbesserungen der afghanischen Finanzverwaltung verknüpft. Die Bundesregierung hat wiederholt deutlich gemacht, dass direkte Beiträge Deutschlands über den afghanischen Haushalt nur vor dem Hintergrund dieser Konditionalisierung möglich ist.

---

[267] Seitdem sind die Auszahlungen vermutlich weiter deutlich angestiegen, was von der entsprechenden Datenbank der OECD jedoch noch nicht erfasst ist.
[268] IWF 2010.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt	German Federal Foreign Office
AACP	Afghanische Kriminalpolizei	Afghan Anti Crime Police
ABC	US-Nachrichtensender	American Broadcasting Company
ABP	Afghanische Grenzpolizei	Afghan Border Police
ACS	Afghanisches Institut für den öffentlichen Dienst	Afghanistan Civil Service Institute
ACSOR	Afghanisches Zentrum für sozio-ökonomische und Meinungsumfragen	Afghan Center for Socio-economic and Opinion Research
ACTED	Französische Nichtregierungsorganisation für Entwicklungshilfe und technische Zusammenarbeit	Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement
ADB	Asiatische Entwicklungsbank	Asian Development Bank
ADU	Universität der afghanischen Streitkräfte	Afghan Defense University
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	Universal Declaration of Human Rights (UN)
AIHRC	Unabhängige Menschenrechtskommission Afghanistans	Afghan Independent Human Rights Commision
AISA	Afghanische Investitionsförderagentur	Afghanistan Investment Support Agency
ALP	Afghanische Lokalpolizei	Afghan Local Police
ANA	Afghanische Landstreitkräfte	Afghan National Army
ANA Air Corps	Afghanische Luftstreitkräfte (alte Bezeichnung)	Afghan National Army Air Corps (former name)
ANA Air Force	Afghanische Luftstreitkräfte (neue Bezeichnung)	Afghan National Army Air Force (current name)
ANCOP	Afghanische Bereitschaftspolizei / Gendarmerie	Afghan National Civil Order Police
ANDS	Afghanische Nationale Entwicklungsstrategie	Afghan National Development Strategy
ANP	Afghanische Polizeikräfte	Afghan National Police
ANSF	Afghanische Sicherheitskräfte (ANA + ANP)	Afghan National Security Forces
ANSO	Afghanistan NGO Safety Office	Afghanistan NGO Safety Office
AOI	Interessensbereich	Area of Interest
AOR	Verantwortungsbereich	Area of Responsibility
APPF	Afghanische Stationäre Wachschutzkräfte	Afghan Public Protection Force
APRP	Afghanisches Aussöhnungs- und Reintegrationsprogramm	Afghanistan Peace and Reintegration Program
APTTA	Afghanisch-Pakistanisches Transit- und Handelsabkommen	Afghan-Pakistan Transit and Trade Agreement
AQ	Al-Qaida	Al-Qaida
ARTF	Treuhandfonds für den Wiederaufbau Afghanistans	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
AusbSchtzBtl	Ausbildungs- und Schutzbataillon (in Kundus sowie in Masar-e Scharif)	German Task Force Kunduz and German Task Force Mazar-e Sharif
AUP	Schutz- und Verkehrspolizei	Afghan Uniformed Police
BBC	Britischer Nachrichtensender	British Broadcast Cooperation
BIP	Bruttoinlandsprodukt	Gross Domestic Product (GDP)
BMI	Bundesministerium des Innern	German Federal Ministry of the Interior
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
BPHS	Basisgesundheitsversorgung	Basic Package of Health Services
CDC	Dorfentwicklungsrat	Community Development Council

CEDAW	Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	Convention on the Elimination of Discrimination Against Women
CIA	Auslandsgeheimdienst der USA	Central Intelligence Agency
CID	Afghanische Kriminalpolizei	Criminal Investigation Department
CIM	Centrum für Internationale Migration	German Centre for International Migration
CNPA	Afghanische Anti-Drogenpolizei	Counter Narcotics Police of Afghanistan
COIN	ISAF-Strategie der Aufstandsbekämpfung (seit 2009)	Counter-Insurgency
CSIS	Zentrum für Strategische und Internationale Studien (USA)	Center for Strategic and International Studies
CS-S	Kampftruppenschule der afghanischen Streitkräfte	Combat Support School
CSS-S	Schule für Kampfunterstützungstruppen der afghanischen Streitkräfte	Combat Service Support School
CSTC-A	Multinationale Aufbauformation zur Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte	Combined Security Transition Command Afghanistan
CSTO	Organisation für Verteidigung und Kollektive Sicherheit	Collective Security Treaty Organization
CTAP	Programm für zivile technische Unterstützung	Civilian Technical Assistance Plan
DDC	Entwicklungsrat der Distrikte	District Development Council
DDP	Afghanisch geführte Initiative zur Stärkung der Regierungspräsenz in den Provinzen	District Delivery Program
DED	Deutscher Entwicklungsdienst	German Development Service
EAT	Delegation der EU zur Beobachtung der Parlamentswahl 2010	European Union Election Assessment Team
ECC	Wahlbeschwerdekommission	Electoral Complaints Commission
EITI	Initiative zur Offenlegung der Einnahmen aus der Rohstoffwirtschaft	Extractive Industries Transparency Initiative
ELECT	Initiative zur Förderung der rechtlichen und wahlrechtlichen Kapazitäten der Vereinten Nationen	Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow
EPAA	Exportförderagentur Afghanistan	Export Promotion Agency of Afghanistan
EQUIP	Nationales Programm zur Verbesserung der Bildungsqualität	Education Quality Improvement Program
EUPOL	Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan	European Union Police Mission in Afghanistan
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	Development Cooperation
FDD	Programm zur Reform der afghanischen Polizei	Focused District Development Program
FEFA	Stiftung für Freie und Faire Wahlen Afghanistans (Nichtregierungsorganisation)	Free and Fair Election Foundation of Afghanistan
GPPT	Deutsches Polizeiprojektteam	German Police Project Team
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	Society for Technical Cooperation
HALO-Trust	Britische Nichtregierungsorganisation	Hazardous Areas Life-Support Organisation
HDI	Index der Entwicklung von Humanressourcen	Human Development Index
HIG	Hizb-e Islami Gulbuddin	Hizb-e Islami Gulbuddin
HIK	Hizb-e Islami Khalis	Hizb-e Islami Khalis
HIPC	Hochverschuldete arme Länder	Highly Indebted Poor Countries
HOO	Zentrale Anti-Korruptionsbehörde Afghanistans	High Office of Oversight and for the Implementation of the Anti-Corruption Strategy

HPC	Hoher Friedensrat	High Peace Council
HQ	Hauptquartier	Headquarter
HQN	Haqqani-Netzwerk	Haqqani-Network
HRDB	Personalentwicklungsausschuss	Human Resources Development Board
HRW	Nichtregierungsorganisation Human Rights Watch	Human Rights Watch
IARCSC	Unabhängige Kommission für die Verwaltungsreform und den öffentlichen Dienst	Independent Administrative Reform and Civil Service Commission
IBU	Islamische Bewegung Usbekistan	Islamic Movement Uzbekistan (aka IMU)
IDLG	Unabhängiges Direktorat für Lokale Regierungsführung (Regierungsbehörde)	Independent Directorate of Local Governance
IEC	Unabhängige Wahlkommission	Independent Election Commission
IED	Improvisierter Sprengsatz / Sprengfalle	Improvised Explosive Devise
ifa	Deutsches Institut für Auslandsbeziehungen	German Institut for Foreign Relations
ILF	Internationale Rechtsstiftung	International Legal Foundation
IND	Indien	India
IPCB	Internationaler Ausschuss zur Koordinierung der Polizei	International Police Coordination Board
IRN	Iran	Iran
ISAF	Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe für Afghanistan	International Security Assistance Force Afghanistan
IWF	Internationaler Währungsfonds	International Monetary Fund (IMF)
JANIB	Gemeinsamer Transitions-Ausschuss von Afghanistan und NATO	Joint Afghan-NATO Inteqal Board
JCMB	Gemeinsamer Koordinations- und Überwachungsausschuss	Joint Coordination and Monitoring Board
JRP	Justizreformprojekt	Judicial Reform Project
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	German Creditinstitution for Reconstruction
KMI	Kabuler Institut für Mechanik	Kabul Mechanical Institute
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen	Small and Medium Enterprises / SME
KTD	Schlüsseldistrikte	Key Terrain Districts
LeT	Laschkar-e Tayyiba	Laschkar-e Tayyiba
LOTFA	Rechtsstaatlichkeitsfonds Afghanistans	Law and Order Trust Fund Afghanistan
MAIL	Afghanisches Landwirtschaftsministerium	Ministry of Agriculture, Irrigation & Livestock
MCC	Chinesisches Staatsunternehmen zur Ausbeutung von Bodenschätzen	China Metallurgical Group Corporation
MCTF-A	Arbeitsstab des Innenministeriums zur Untersuchung von Korruptionsfällen vom herausragender Bedeutung	Major Crime Task Force-Afghanistan
MICC	Koordinierungseinheit des Innenministeriums mit der Internationalen Gemeinschaft	Ministry of Interior International Coordination Cell
MOHE	Ministerium für Höhere Bildung	Ministry of Higher Education of Afghanistan
MPI	Max-Planck-Institut	Max-Planck-Institute
MRRD	Afghanisches Ministerium für ländlichen Wiederaufbau und Entwicklung	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
MW	Megawatt	Megawatt
NAPWA	Nationaler Aktionsplan für Frauen in Afghanistan	National Action Plan for Women in Afghanistan
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrages	North Atlantic Treaty Organisation
NDS	Afghanischer Geheimdienst	National Directorate of Security
NEPS	Nord-Östliches Energieversorgungssystem	North Eastern Power System
NESP	Nationale Bildungsstrategie für Afghanistan	National Education Strategic Plan
NGO/ NRO	Nichtregierungsorganisation	Non-Governmental Organisation
NJP	Nationales Justizprogramm	National Justice Program

NJSS	Nationale Strategie für den Justizsektor	National Justice Sector Strategy
NPP	Nationale Entwicklungsprogramme mit hoher Priorität	National Priority Programs
NRAP	Programm zur Herstellung des Zugangs zu ländlichen Gebieten	National Rural Access Program
NRVA	Nationale Risiko- und Verwundbarkeitsbewertung (Studie)	National Risk and Vulnerability Assessment
NSP	Nationales Solidaritätsprogramm	National Solidarity Program
NSP	Nationale Sicherheitspolitik Afghanistans	National Security Policy
NSS	Nationale Sicherheitsstrategie	National Security Strategy
NTM-A	NATO-Ausbildungsmission in Afghanistan	NATO Training Mission Afghanistan
ODA	Offizielle Entwicklungszusammenarbeit: finanzielle Entwicklungszusammenarbeit (FZ), technische (TZ) oder personelle (PZ)	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Organisation for Economic Co-operation and Development
OK	Organisierte Kriminalität	Organized Crime / OC
OMLT	Militärische Einheit zur Begleitung, Anleitung und Unterstützung militärischer afghanischer Einheiten, Verbände oder Stäbe	Operational Mentoring and Liaison Teams
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	Organisation for Security and Co-operation in Europe / OSCE
PAK	Pakistan	Pakistan
PAR	Reformbemühungen in der staatlichen Verwaltung Afghanistans	Afghan Public Administration Reform
PAT	Regionales Beraterteam	Provincial Adivsory Team
PDC	Entwicklungsrat in den Provinzen	Provincial Development Council
PEFA	Prüfungsverfahren zur Ermittlung des Zustands der Staatsfinanzen	Public Expenditure and Financial Accountablility
PRR	Teil des Programms zur Reformierung der öffentlichen Verwaltung	Priority Reform and Restructuring
PRT	Regionales Wiederaufbauteam	Provincial Reconstruction Team
RC	ISAF-Regionalkommando	ISAF-Regional Command
RDL	ISAF-Bewertungsniveau für ANSF	Rating Definition Level
RECCA	Regionale Konferenz zur ökonomischen Kooperation zu Afghanistan	Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan
RMO	Risikomanagement-Büro der deutschen EZ	Risk Management Office
RPG	Panzerfaust	Rocket Propelled Grenade
RUS	Russland	Russia
SACEUR	Militärstrategisch verantwortlicher Oberbefehlshaber der NATO für Einsätze	Supreme Allied Commander Europe
SCO	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit	Shanghai Cooperation Organization
SCR	Hoher Ziviler Vertreter	Senior Civilian Representative
SHAPE	Alliiertes NATO-Hauptquartier Europa	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SNG	subnationale Regierungspolitiken	Sub-National Governance Policy
SOF	(militärische) Spezialkräfte	Special Operations Forces
SRZ	Sicherheitsrelevante Zwischenfälle	Security-Related Incidents
STK	Ausbildungsbataillon für afghanische Streitkräfte	Soldier Training Kandak
TB	Taliban	Taleban
TF	Arbeitsstab / Militärischer Einsatzverband	Task Force
TI	Transparency International	Transparency International

TJK	Tadschikistan	Tajikistan
TKM	Turkmenistan	Turkmenistan
TLO	The Liaison Office, ehemals Tribal Liaison Office, afghanische NRO	The Liason Office, former Tribal Liaison Office, Afghan NGO
TLSR	Übergabe der Leitung der Sicherheitsver-antwortung	Transfer of Lead Security Responsibility
TNSM	Terik-e Nataz Schariat Muhamad	Terik-e Nataz Shariat Muhamad
TTP	Terik Taliban Pakistan	Terik Taleban Pakistan
UNAMA	Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen in Afghanistan	United Nations Development Program
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen	United Nations International Children's Emergency Fund
UNODC	Behörde der Vereinten Nationen zur Drogen- und Verbrechensbekämpfung	United Nations Office on Drugs and Crime
USA	Vereinigte Staaten von Amerika	United States of America
USAID	Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung	United States Agency for International Development
UZB	Usbekistan	Uzbekistan
VNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen	United Nations Security Council
ZFD	Ziviler Friedensdienst	German Civil Peace Service



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333